Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is voor de huidige fase van de bestrijding van de epidemie van covid-19 tijdelijk een aanvullend wettelijk instrumentarium te creëren in de Wet publieke gezondheid dat voor de langere termijn een juridische basis vormt voor een samenleving waarin het houden van afstand en gedragsvoorschriften van groot belang zijn, en zeker te stellen dat digitale middelen die bij de bestrijding van die epidemie kunnen worden ingezet, door niemand worden misbruikt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I [Wijziging Wet publieke gezondheid]

De Wet publieke gezondheid wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vernummering van hoofdstuk Va tot hoofdstuk VIIa wordt na artikel 58 een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk Va. Tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie covid-19

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 58a [Begripsbepalingen]

1. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
besloten plaats: een andere dan openbare of publieke plaats en daarbij behorend erf, met inbegrip van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;
epidemie: de epidemie van covid-19, veroorzaakt door het novel coronavirus (2019-nCoV);
evenement: elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak;
gemeenschappelijke huishouding: personen die op één adres in de basisregistratie personen staan ingeschreven of die aannemelijk maken dat zij gezamenlijk een privaat huiselijk leven leiden of plegen te leiden;
justitiële inrichting: een inrichting als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Penitentiaire beginselenwet, inrichting als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, instelling als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden of gesticht als bedoeld in artikel 2 van de Wet beginselen gevangeniswezen BES;
kinderopvang: een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang;
onderwijsinstelling: een school, instelling of exameninstelling in de zin van een onderwijswet als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wet op het onderwijstoezicht, daaronder begrepen een niet bekostigde instelling;
openbare plaats: een openbare plaats in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties;

opsporingsambtenaar: een persoon die bij of krachtens de artikelen 141 of 142 van het Wetboek van Strafvordering of de artikelen 184 of 185 van het Wetboek van Strafvordering BES is belast met de opsporing van strafbare feiten;
persoon met een handicap: een persoon als bedoeld in artikel 1, tweede zin, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169, en 2014, 113);
publieke plaats: een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en daarbij behorend erf, of een voor het publiek openstaand lokaal, voertuig of vaartuig, met uitzondering van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;
veilige afstand: de afstand, bedoeld in artikel 58f, tweede en derde lid;
woonvorm in de zorg: woonsituatie waarin minimaal drie bewoners verblijven vanwege een somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking en zorg ontvangen als bedoeld in artikel 3.1.1 van de Wet langdurige zorg;
zorgaanbieder: zorgaanbieder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg of artikel 1, onder f, van de Wet zorginstellingen BES;
zorginstelling: instelling die zorg als bedoeld in artikel 3.1.1, eerste lid, onder a, van de Wet langdurige zorg verleent aan personen die daarop recht hebben vanwege een somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking of een verstandelijke handicap, of een zorginstelling als bedoeld in artikel 1, onder k, van de Wet zorginstellingen BES die zodanige zorg verleent;
zorgverlener: een natuurlijke persoon die beroepsmatig zorg of dienst als omschreven bij of krachtens de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet verleent, een jeugdhulpverlener als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, een beroepskracht als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of een zorgverlener als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet algemene verzekering bijzondere ziektekosten BES.
2. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt mede verstaan onder:
a. evenement:
1°. een herdenkingsplechtigheid;
2°. een braderie;
3°. een optocht op de weg, niet zijnde een betoging of samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
4°. een voorstelling of een feest op een andere plaats dan in een woning of op een daarbij behorend erf of in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;
5°. een wedstrijd;
6°. een beurs.
b. woning: een daarbij behorend erf.

Artikel 58b [Reikwijdte]

1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan.
2. Onverminderd de in artikel 7, eerste lid, bedoelde taak van Onze Minister om leiding te geven aan de bestrijding van de epidemie kan de in dat lid bedoelde bevoegdheid om een opdracht te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio, voor zover die opdracht strekt tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften ter bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan, worden toegepast voor zover de bij of krachtens dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden niet toereikend zijn.
3. Dit hoofdstuk is mede van toepassing in de Nederlandse exclusieve economische zone op een mijnbouwinstallatie als bedoeld in artikel 1, onder o, van de Mijnbouwwet en een windpark als bedoeld in artikel 1 van de Wet windenergie op zee.

Artikel 58c [Vaststellen ministeriële regelingen]

1. De vaststelling van een krachtens dit hoofdstuk vast te stellen ministeriële regeling geschiedt door Onze Minister in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.
2. Onze Minister zendt onverwijld na de vaststelling van een ministeriële regeling een afschrift daarvan aan beide Kamers van de Staten-Generaal.

Artikel 58d [Bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio]

1. In geval de uitoefening van een bij of krachtens dit hoofdstuk aan de burgemeester toegekende bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, besluit Onze Minister of de voorzitter van de veiligheidsregio dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de betrokken gemeente bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan die bevoegdheid.
2. Tegen het in het eerste lid bedoelde besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio kan die burgemeester binnen vierentwintig uren administratief beroep instellen bij Onze Minister. Deze beslist binnen twee dagen. Gedurende de beroepstermijn en de behandeling van het administratief beroep blijft het besluit van kracht. Hoofdstuk 6 en afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op het administratief beroep.
3. Zodra een omstandigheid als bedoeld in het eerste lid zich niet langer voordoet, trekt Onze Minister onderscheidenlijk de voorzitter van de veiligheidsregio het besluit in.

Artikel 58e [Differentiatie]

1. In een krachtens dit hoofdstuk vastgestelde algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling kan onderscheid worden gemaakt tussen:
a. gemeenten of groepen van gemeenten en de openbare lichamen;
b. personen, op basis van leeftijd;
c. activiteiten.
2. In een krachtens dit hoofdstuk verleende ontheffing kan onderscheid worden gemaakt tussen:
a. personen, op basis van leeftijd;
b. activiteiten.

§ 2. Veilige afstand en andere gedragsvoorschriften

Artikel 58f [Veilige afstand]

1. Het is verboden zich buiten de woning op te houden zonder tot andere personen een veilige afstand te houden.
2. De veilige afstand wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, gehoord het RIVM. Na de plaatsing in het Staatsblad zendt Onze Minister onverwijld een afschrift van de algemene maatregel van bestuur aan beide Kamers van de Staten-Generaal.
3. De krachtens het tweede lid vastgestelde veilige afstand kan, gehoord het RIVM, bij ministeriële regeling worden gewijzigd of op nihil worden gesteld.
4. Het eerste lid geldt niet voor:
a. personen die behoren tot een gemeenschappelijke huishouding;
b. personen die werken als opsporingsambtenaar of als zorgverlener, of bij een justitiële inrichting, bij de brandweer of in de kinderopvang, voor zover de werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand, en degene jegens wie de werkzaamheden worden uitgevoerd;
c. een persoon met een handicap, voor zover deze persoon zich niet met inachtneming van de veilige afstand buiten de woning kan ophouden, en diens begeleider.
5. Bij ministeriële regeling kan vrijstelling worden verleend van het in het eerste lid bedoelde verbod. Aan een vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Artikel 58g [Groepsvorming]

1. Het is verboden zich in groepsverband op te houden met een bij ministeriële regeling vast te stellen aantal, of meer, andere personen op een daartoe bij die regeling aangewezen plaats, niet zijnde een woning.
2. Het eerste lid geldt niet voor:
a. personen als bedoeld in artikel 58f, vierde lid, onder b;
b. personen die in gemeenschap met anderen godsdienst of levensovertuiging belijden;
c. een vergadering of betoging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
d. een vergadering van de Staten-Generaal of van een commissie daaruit;

e. een vergadering van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, of van een door deze organen ingestelde commissie;
f. een bijeenkomst van een internationale organisatie, die gevestigd is op het grondgebied van het Koninkrijk, of van een verdragspartij van een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is.
3. Een krachtens het eerste lid ingesteld verbod heeft niet tot gevolg dat de in artikel 58f, vierde lid, onder a en c, bedoelde personen zich niet onderling kunnen ophouden.
4. De burgemeester kan met het oog op bijzondere gelegenheden ontheffing verlenen van het in het eerste lid bedoelde verbod, voor zover het belang van de bestrijding van de epidemie zich hier naar zijn oordeel niet tegen verzet. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Artikel 58h [Openstelling publieke plaatsen]

1. Het is verboden een bij ministeriële regeling aangewezen publieke plaats voor publiek geopend te hebben.
2. Het is verboden als publiek aanwezig te zijn op een publieke plaats die niet voor publiek geopend mag zijn.
3. De burgemeester kan met het oog op bijzondere gelegenheden ontheffing verlenen van het in het eerste lid bedoelde verbod, voor zover het belang van de bestrijding van de epidemie zich hier naar zijn oordeel niet tegen verzet. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Artikel 58i [Evenementen]

1. Het is verboden een bij ministeriële regeling aangewezen evenement te houden of te laten plaatsvinden.
2. Het is verboden deel te nemen aan een evenement dat niet mag worden gehouden.
3. De burgemeester kan met het oog op bijzondere gelegenheden ontheffing verlenen van het in het eerste lid bedoelde verbod, voor zover het belang van de bestrijding van de epidemie zich hier naar zijn oordeel niet tegen verzet. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Artikel 58j [Overige regels]

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
a. hygiënemaatregelen, waaronder het gebruik van beschermingsmiddelen, voor zover die geen betrekking hebben op het gebruik ervan in de woning;
b. de uitoefening van beroepen waarbij het naar zijn oordeel niet mogelijk is ten minste de veilige afstand te houden tot een klant of patiënt, met inbegrip van een verbod tot uitoefening daarvan;
c. het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over andere maatregelen die de kans op verspreiding van covid-19 redelijkerwijze beperken. Na de plaatsing in de Staatscourant van een krachtens de eerste zin vastgestelde ministeriële regeling wordt een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers van de Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de ministeriële regeling onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de ministeriële regeling ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.
3. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de burgemeester met het oog op bijzondere gelegenheden ontheffing kan verlenen van de krachtens het eerste en tweede lid gestelde regels, voor zover het belang van de bestrijding van de epidemie zich hier naar zijn oordeel niet tegen verzet. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
4. Artikel 1, eerste lid, van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding vindt geen toepassing voor zover de in dat artikellid bedoelde kleding geheel of gedeeltelijk bestaat uit beschermingsmiddelen als bedoeld in het eerste lid, onder a.

Artikel 58k [Zorgplicht publieke plaatsen]

1. Degene die bevoegd is tot het aan een publieke plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van een publieke plaats voor publiek, draagt ten aanzien van die publieke plaats zorg voor zodanige voorzieningen of openstelling dat de daar aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels in acht kunnen nemen.
2. Indien de burgemeester van oordeel is dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen, kan hij een schriftelijke aanwijzing geven aan degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het open stellen van die plaats voor publiek.
3. In de aanwijzing geeft de burgemeester met redenen omkleed aan op welke punten de aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels niet in acht kunnen nemen, alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het open stellen van die plaats voor publiek, de maatregelen treft.
4. In een spoedeisende situatie kan de burgemeester een bevel geven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.

Artikel 58l [Zorgplicht besloten plaatsen]

1. Degene die bevoegd is tot het aan een besloten plaats, niet zijnde een woning, treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot een besloten plaats van personen, draagt ten aanzien van die besloten plaats zorg voor zodanige voorzieningen of toelating dat de daar aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels in acht kunnen nemen.
2. Indien Onze Minister van oordeel is dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen, kan hij een schriftelijke aanwijzing geven aan degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen.
3. In de aanwijzing geeft Onze Minister met redenen omkleed aan op welke punten de aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels niet in acht kunnen nemen, alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen, de maatregelen treft.
4. In een spoedeisende situatie kan Onze Minister een bevel geven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.

Artikel 58m [Maatregelen voor openbare plaatsen]

Indien de burgemeester van oordeel is dat de omstandigheden op een openbare plaats zodanig zijn dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan hij de bevelen geven die noodzakelijk zijn om de naleving van deze artikelen op een openbare plaats te verzekeren.

Artikel 58n [Maatregelen voor besloten plaatsen]

1. Indien door een gedraging of activiteit in of vanuit een besloten plaats een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van covid-19 ontstaat, kan de burgemeester bevelen die gedraging of activiteit te staken en de daar aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen.
2. In het geval van een woning kan een bevel tot verwijdering niet worden gedaan jegens de bewoner.
3. In geval van herhaling van de in het eerste lid bedoelde gedraging of activiteit kan de burgemeester aan degene die de besloten plaats gebruikt of die de besloten plaats tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, verbieden om daar andere personen aanwezig te laten zijn dan bewoners.

§ 3. Sectorspecifieke bepalingen

Artikel 58o [Zorgaanbieders en zorginstellingen]

1. Een zorgaanbieder draagt zorg voor een zodanige openstelling, inrichting en zorgverlening dat de aanwezige niet bij de zorg betrokken personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels in acht kunnen nemen. Indien een zorgaanbieder zorg verleent in de woning, zorgt hij er in afwijking van de artikelen 58f tot en met 58j voor dat de aanwezige niet bij de zorg betrokken personen, ten tijde van de zorgverlening de krachtens deze artikelen gestelde regels in acht kunnen nemen.
2. Bij ernstige vrees voor verspreiding van covid-19 binnen een zorginstelling of woonvorm voor de zorg of om verspreiding naar dan wel vanuit die zorginstelling of woonvorm in de zorg te voorkomen, kunnen bij ministeriële regeling beperkingen of voorwaarden worden gesteld aan de toegang van niet bij de zorg betrokken personen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen zorginstellingen en woonvormen in de zorg of groepen zorginstellingen.
3. Indien Onze Minister van oordeel is dat de in het eerste lid bedoelde aanwezige niet bij de zorg betrokken personen de in dat lid genoemde regels onvoldoende in acht kunnen nemen, kan hij de zorgaanbieder een schriftelijke aanwijzing geven. In een spoedeisende situatie kan een bevel worden gegeven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.
4. De artikelen 58l en 58n zijn niet van toepassing.

Artikel 58p [Personenvervoer]

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat categorieën van personenvervoer geheel of gedeeltelijk verboden zijn.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer.

Artikel 58q [Onderwijsinstellingen]

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen geheel of gedeeltelijk verboden is en kunnen beperkingen of voorwaarden worden gesteld aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen onderwijsinstellingen.
2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde krachtens het eerste lid zijn belast de ambtenaren van de inspectie van het onderwijs die zijn belast met het toezicht op de naleving van bij of krachtens een onderwijswet als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 1, van de Wet op het onderwijstoezicht gegeven voorschriften.

Artikel 58r [Kinderopvang]

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het verboden is een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang geheel of gedeeltelijk geopend te hebben.
2. In de ministeriële regeling kunnen in ieder geval kindercentra, gastouderbureaus of voorzieningen voor gastouderopvang worden uitgezonderd die opvang bieden aan:
a. kinderen van ouders die werken in bij ministeriële regeling aangewezen cruciale beroepen of vitale processen;
b. kinderen in bij die regeling aangewezen leeftijdscategorieën; en
c. kinderen voor wie vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is.
3. In de ministeriële regeling kan de burgemeester worden opgedragen om locaties aan te wijzen, onderwijsinstellingen daaronder begrepen, die tot vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week opvang bieden aan kinderen als bedoeld in het tweede lid. Op deze locaties zijn de eisen, genoemd in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2 van de Wet kinderopvang, van overeenkomstige toepassing. In de ministeriële regeling kunnen daarvan eisen worden uitgezonderd.

4. Onverminderd artikel 58j, eerste lid, onder a, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over eisen aan het gebruik van beschermingsmiddelen en aan hygiëne in het geval de voorziening van gastouderopvang wordt verricht in een woning.
5. De artikelen 1.61, 1.62, vierde en vijfde lid, 1.63, 1.64, tot en met 1.66 en 1.67a alsmede – voor zover betrekking hebbend op een verbod tot exploitatie als bedoeld in artikel 1.66 – de artikelen 1.72, 1.80 en 1.81 van de Wet kinderopvang zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de handhaving van de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels in de kinderopvang. Het tweede en derde lid van artikel 58k zijn niet van toepassing.

§ 4. Overige bepalingen

Artikel 58s [Regelgeving van gemeenten en openbare lichamen Caribisch Nederland]

Artikel 122 van de Gemeentewet en artikel 216 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn niet van toepassing op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen onderscheidenlijk eilandsverordeningen die voorzien in bestrijding van de epidemie en niet met het bij of krachtens deze wet bepaalde in strijd zijn.

Artikel 58t [Informatievoorziening]

1. De burgemeester verstrekt desgevraagd aan Onze Minister gegevens en inlichtingen die hij voor de statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming met betrekking tot dit hoofdstuk deze wet nodig heeft.
2. De gegevens en inlichtingen worden kosteloos verstrekt door tussenkomst van de voorzitter van de veiligheidsregio.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de soort informatie die de burgemeester verstrekt en de wijze waarop de burgemeester de gegevens en inlichtingen verzamelt en verstrekt.

Artikel 58u [Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom]

1. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
a. het bepaalde bij of krachtens artikel 58j, eerste en tweede lid, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats;
b. het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58l, tweede en vierde lid, 58o, tweede en derde lid, 58p, 58q, eerste lid, en 58r, eerste en vierde lid.
2. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste lid, en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats.
3. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
a. het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58h, eerste lid en 58i, eerste lid;
b. het bepaalde bij of krachtens artikel 58j, eerste en tweede lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats.
4. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens:
a. de artikelen 58f, eerste en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats;
b. de artikelen 58h, tweede lid, en 58i, tweede lid.

Artikel 58v [Tijdelijke regels inzet digitale middelen]

1. Ter ondersteuning van bron- en contactopsporing als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder c, kunnen digitale middelen worden ingezet, waaronder in elk geval een notificatieapplicatie. De gemeentelijke gezondheidsdiensten kunnen hierbij bijzondere persoonsgegevens verwerken. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de

digitale middelen over in elk geval de inrichting, het beheer en de beveiliging, de bewaartermijn van de bijzondere gegevens en de uitoefening van de rechten van betrokkene.
2. Het is een ieder verboden een ander direct of indirect te verplichten tot het gebruik van digitale middelen die worden ingezet ter ondersteuning van bron- en contactopsporing als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder c, of tot enig ander digitaal middel van wie dan ook afkomstig dat gebruikt zou kunnen worden om mogelijk geïnfecteerde personen om wat voor reden dan ook te identificeren.
3. Na de plaatsing in het Staatsblad zendt Onze Minister onverwijld een afschrift van de algemene maatregel van bestuur aan beide Kamers van de Staten-Generaal.

B

Na artikel 64 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 64a [Grondslag voor aanwijzing andere toezichthouders dan IGJ en NVWA]

1. Met het toezicht op de naleving op een publieke of besloten plaats van het bepaalde bij of krachtens de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk Va of onderdelen daarvan, met uitzondering van de artikelen 58q en 58r, zijn voorts belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren. Indien de aanwijzing ambtenaren betreft, ressorterende onder een ander ministerie dan dat van Onze Minister, wordt het besluit genomen in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

C

In hoofdstuk VII wordt na artikel 65 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 1a. Opsporing

Artikel 65a [Grondslag voor aanwijzing buitengewone opsporingsambtenaren]

1. Met de opsporing van de in artikel 68bis strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 184 van het Wetboek van Strafvordering BES, belast de door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen ambtenaren. Indien de aanwijzing ambtenaren betreft, ressorterende onder een ander ministerie dan dat van Onze Minister of van Onze Minister van Justitie en Veiligheid, wordt het besluit genomen in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat.
2. De aangewezen ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht dan wel de artikelen 185 tot en met 188 en 190 van het Wetboek van Strafrecht BES, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.
3. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

D

In paragraaf 2 van hoofdstuk VII wordt na artikel 68 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 68bis [Strafbaarstellingen en strafsancties regels hoofdstuk Va]
1. Met een hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de eerste categorie wordt gestraft degene die handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste of vijfde lid, tweede zin, 58g, eerste of vierde lid, tweede zin, 58h, tweede lid, of 58i, tweede lid.
2. Met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft degene die handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58h, eerste of derde lid, tweede zin, 58i, eerste of derde lid, tweede zin, 58j, eerste, tweede of derde lid, tweede

zin, 58k, tweede of vierde lid, 58l, tweede of vierde lid, 58m, 58n, eerste of derde lid, 58o, tweede of derde lid, 58p, 58q, eerste lid, of 58r, eerste of vierde lid.
3. Met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie wordt gestraft degene die handelt in strijd met artikel 58v, tweede lid.
4. De in het eerste, tweede en derde lid strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.

E

In artikel 68b wordt na "47a," ingevoegd: "58r, derde lid, tweede en derde zin, en vijfde lid,".

F

Na artikel 68k wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 68ka [Last onder dwangsom BES]

1. Op de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de in artikel 58u genoemde bepalingen zijn de artikelen 5:5 tot en met 5:10, 5:31d tot en met 5:34, 5:37 en 5:38 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. De bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd. Op de invordering is artikel 68k, zesde tot en met tiende lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel II [Wijziging Arbeidsomstandighedenwet]

Aan artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet wordt een lid toegevoegd, luidende:
7. De bevoegdheden uit het eerste tot en met zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 bij of krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven maatregelen dan wel andere maatregelen die de kans op verspreiding van covid-19 gezien de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening kunnen beperken, in ernstige mate niet worden getroffen.

Artikel III [Wijziging Arbeidsveiligheidswet BES]

Aan artikel 2 van de Arbeidsveiligheidswet BES wordt een lid toegevoegd, luidende:
12. De bevoegdheden uit het derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 bij of krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven maatregelen dan wel andere maatregelen die het risico op verspreiding van covid-19 gezien de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening kunnen beperken, in ernstige mate niet worden getroffen.

Artikel IV [Wijziging Wet kinderopvang]

Na artikel 1.57d van de Wet kinderopvang wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.57e
1. Bij regeling van Onze Minister kunnen kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang tijdelijk worden vrijgesteld van een of meer artikelen van deze paragraaf, indien naleving van die artikelen redelijkerwijs niet gevergd kan worden vanwege bijzondere omstandigheden die verband houden met het novel coronavirus (2019-nCov). Aan de vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
2. Een vrijstelling geldt voor de duur van ten hoogste twaalf weken en kan telkens voor ten hoogste twaalf weken bij regeling van Onze Minister worden verlengd.

Artikel V [Vervalbepaling]

1. Met ingang van een jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet vervallen:

a. hoofdstuk Va, paragraaf 1a van hoofdstuk VII en de artikelen 64a, 68bis en 68ka van de Wet publieke gezondheid;
b. artikel 28, zevende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;
c. artikel 2, twaalfde lid, van de Arbeidsveiligheidswet BES;
d. artikel 1.57e van de Wet kinderopvang.
2. Bij koninklijk besluit kan voor in het eerste lid genoemde bepalingen of onderdelen daarvan worden bepaald dat zij op een later tijdstip vervallen, met dien verstande dat dit tijdstip steeds ten hoogste twee maanden na het tijdstip ligt waarop die bepalingen of onderdelen zouden vervallen. De voordracht voor het koninklijk besluit wordt niet eerder gedaan dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.
3. Bij koninklijk besluit kan voor in het eerste lid genoemde bepalingen of onderdelen daarvan een tijdstip worden aangewezen waarop die bepalingen of onderdelen vervallen dat ligt vóór het in het eerste lid genoemde tijdstip.

Artikel VI [Terugwijziging artikel I, onder E]

Met ingang van het tijdstip waarop artikel 58r van de Wet publieke gezondheid vervalt, vervalt in artikel 68b van de Wet publieke gezondheid "58r, derde lid, tweede en derde zin, en vijfde lid,".

Artikel VII [Inwerkingtreding]

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel VIII [Citeertitel]

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemeen deel

1. Doel van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de maatregelen die voor de langere termijn nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van het novel coronavirus (2019-nCov, hierna: virus) (hierna: de epidemie van het virus) vorm te geven.[1] Het wetsvoorstel voorziet voorts in regels om zeker te stellen dat digitale middelen die bij de bestrijding van de epidemie van het virus kunnen worden ingezet, door niemand worden misbruikt. Dit wet die wordt voorgesteld heeft een tijdelijk karakter.

Op dit moment worden de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van het virus vastgesteld via noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's[2]. Deze noodverordeningen worden in het Europees deel van Nederland vastgesteld op grond van een opdracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: minister) op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg). Gegeven de beperkingen die de momenteel geldende maatregelen met zich brengen voor burgers en de onbekende tijdsduur waarvoor maatregelen nodig zullen zijn, is nationale wetgeving aangewezen boven de huidige structuur van noodverordeningen.[3] Met deze inbedding wordt tevens als doel gediend het bieden van een optimale basis voor zover sprake is van een beperking van grondrechten, die een gevolg is van de maatregelen die op grond van deze wet genomen kunnen worden. Een optimale democratische inbedding, ook op decentraal niveau, is daarbij voor de regering een belangrijke overweging.

Het onderhavige wetsvoorstel vormt een juridische basis voor een samenleving waarin de norm om een veilige afstand te houden (de 'anderhalvemeternorm') en hygiënenormen van groot belang zijn. In het wetsvoorstel is gekozen voor een flexibele inrichting, zodat de maatregelen kunnen meebewegen aan de hand van de actuele (wetenschappelijke) inzichten. Het is van belang dat deze tijdelijke wet de hoofdlijnen geeft voor de bevoegdheidsverdeling, een basis biedt voor maatregelen voor zover die grondrechten van burgers beperken en het toezicht en de handhaving regelt. Deze onderwerpen, die het overheidsoptreden normeren, vinden zodoende hun grondslag in een wet die in gezamenlijk overleg tussen regering en Staten-Generaal tot stand komt. Dat betekent onder andere dat de wet delegatiegrondslagen bevat zodat bij ministeriële regeling in die gevallen nadere regels kunnen worden gesteld. Daarbij is voorzien in betrokkenheid van het parlement en is evenwicht gevonden tussen het belang om snel te kunnen opschalen of afschalen, terwijl de democratische controle op nationaal niveau verzekerd is.

Regels alleen zullen niet helpen. De eigen verantwoordelijkheid van iedere inwoner en van de samenleving als geheel, blijft voorop staan. De regering benadrukt dat. Afstand houden tot anderen, thuisblijven wanneer men klachten heeft, het niet schudden van handen en het regelmatig wassen van de handen zijn voorbeelden van manieren waarop iedereen in de samenleving bijdraagt aan bestrijding van de epidemie van het virus. Dit wetsvoorstel beoogt voor de langere termijn een juridische basis te vinden voor een aantal nodige maatregelen, maar daarnaast blijven deze 'sociale gedragsregels' van groot belang. De wilskracht van de samenleving zelf om de volksgezondheid te beschermen is groot gebleken. Juist op deze terreinen doet de regering een beroep op het verantwoordelijkheidsgevoel en de intrinsieke motivatie van een ieder, voor de eigen gezondheid en voor die van medeburgers.

Deze tijdelijke wetgeving wordt hoofdzakelijk via een wijziging van de Wpg ondergebracht in een nieuw (tijdelijk) hoofdstuk Va van die wet. De tijdelijkheid van deze wetgeving wordt tot uitdrukking gebracht in de vervalbepaling. Met onderbrenging van dit voorstel in de Wpg wordt tot

[1] Aangekondigd in de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 1 mei 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 VI, nr. 124).
[2] Op grond van artikel 68a van de Wet publieke gezondheid worden hieronder ook de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba begrepen; hierna wordt kortheidshalve steeds gesproken over 'de voorzitters van de veiligheidsregio's'.
[3] Afdeling advisering van de Raad van State, Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, 25 mei 2020 (W04.20.0139/I/Vo), par. 11.

uitdrukking gebracht dat de maatregelen die bij of krachtens deze wet worden getroffen, dienen ter bescherming van de volksgezondheid en meer in het bijzonder ter bestrijding van de epidemie van het virus.

Dit wetsvoorstel maakt de aanpak van de crisis zoals deze tot op heden heeft plaatsgevonden, niet ongedaan. Die structuur (aanwijzingen van de minister, gevolgd door noodverordeningen van de voorzitters van veiligheidsregio's) blijft als zodanig bestaan. Wel is dit voorstel gebaseerd op het uitgangspunt dat de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus in principe op basis van de nieuw ingerichte structuur worden genomen. Op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dienen de geldende noodverordeningen te worden ingetrokken, waartoe de minister op grond van artikel 7, eerste lid Wpg tijdig opdracht zal geven. Mocht de epidemie van het virus weer een impuls krijgen en mocht met deze nieuwe structuur niet of niet snel genoeg voorzien kunnen worden in een adequate mogelijkheid om in specifieke omstandigheden in te grijpen, dan kan op die structuur van noodverordeningen worden teruggevallen.

In Caribisch Nederland gelden momenteel eveneens inperkende maatregelen om de verdere verspreiding van covid-19 te beperken. De Wpg is van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het wetsvoorstel beoogt ook voor deze eilanden een juridische basis te bieden voor de nodige maatregelen voor de langere termijn. Waar in de toelichting gesproken wordt over de gemeenten gaat het derhalve evenzeer over de openbare lichamen. Momenteel zijn op de BES noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's, tevens gezaghebbers, van kracht. Het voorgestelde hoofdstuk zal tot gevolg hebben dat ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba de noodverordeningen ingetrokken zullen worden gelijktijdig met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

2. Voorgeschiedenis

2.1. Voorgeschiedenis van de epidemie van het virus

In december 2019 stak in de regio Wuhan in China een nieuw coronavirus de kop op, in aanvang voorlopig als (novel-coranavirus) 2019-nCoV aangeduid en inmiddels formeel SARS-CoV-2 genaamd (Severe acute respiratory syndrome coronavirus). Het virus kan de ziekte covid-19 veroorzaken.

In Nederland werd de situatie nauwlettend gevolgd.[4] Op 28 januari 2020 werd de Regeling 2019-nCoV gepubliceerd (Stcrt. 2020, 6800), die op dezelfde dag in werking trad. In deze regeling is het virus aangemerkt als behorende tot groep A van de Wpg en zijn alle bepalingen van de Wpg die gelden voor infectieziekten die behoren tot groep A van toepassing verklaard op de bestrijding van de epidemie van dit virus.[5] Met het aanmerken van het virus als behorende tot groep A van de Wpg werd het advies opgevolgd van het Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding (hierna: BAO), welk advies gebaseerd was op het advies van het Outbreak Management Team (hierna: OMT).

Het aanmerken van het virus als behorende tot groep A brengt met zich mee dat de minister de leiding heeft over de bestrijding van de epidemie van het virus. De minister is voorts bevoegd de voorzitters van de veiligheidsregio's opdracht te geven om bepaalde maatregelen te nemen of niet te nemen.[6] De voorzitters van de veiligheidsregio's (en niet meer de burgemeesters van de afzonderlijke gemeenten) zijn ingevolge de Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) bij uitsluiting bevoegd om, in het kader van de aanpak van het coronavirus, de openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester uit te oefenen.[7] De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben daar in alle

[4] Zie vanaf de eerste brief aan de Tweede Kamer dd. 22 januari 2020, de Kamerstukken II 2019/20, 25295, nrs. 75 e.v.
[5] Inmiddels is een wetsvoorstel tot incorporatie van deze regeling aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2019/20, 35401, nrs. 1 e.v.).
[6] Artikel 7, eerste lid, Wpg en hoofdstuk V Wpg.
[7] Artikel 39, eerste lid, Wet veiligheidsregio's en deartikelen 172 tot en met 177 Gemeentewet.

gevallen gebruik van gemaakt en ter uitvoering van de door de minister gegeven opdrachten noodverordeningen vastgesteld.[8]

In Nederland werd op 27 februari 2020 de eerste infectie van een patiënt met het virus vastgesteld.[9] In andere landen, binnen en buiten Europa, dook het virus al eerder op. Op 30 januari 2020 had de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak tot Public Health Emergency of International Concern uitgeroepen. De WHO heeft de uitbraak van het virus op 11 maart 2020 verklaard tot pandemie en de lidstaten van de Europese regio opgeroepen om alles te doen wat nodig is in hun nationale context om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Dat wil zeggen dat volgens de WHO ieder land goed moet kijken naar de eigen situatie en in overleg met experts moet bepalen welke maatregelen genomen moeten worden ter bestrijding van de epidemie van het virus.

In de nog maar enkele maanden die volgden op de constatering van de eerste infectie is een groot aantal verschillende elkaar aanvullende maatregelen getroffen in het kader van de bestrijding van de epidemie van het virus. Het overheidsbeleid en de betreffende maatregelen zijn steeds gebaseerd op adviezen van een grote groep deskundigen (zie paragraaf 2.2.). De elkaar snel en soms zeer snel opvolgende ontwikkelingen en nieuw verworven inzichten over het virus worden onverwijld in de adviezen betrokken en daardoor tevens in het overheidsbeleid en in de getroffen maatregelen. Inmiddels kon daarom ook worden overgegaan tot bepaalde versoepelingen van de eerder getroffen maatregelen.

2.2. Aansturing vanuit het Rijk

De totstandbrenging van ministeriële regelingen op basis van het voorgestelde hoofdstuk Va vereist een gecoördineerde aanpak en brede afstemming. Doel daarvan is te waarborgen dat onmiddellijk en effectief de maatregelen kunnen worden getroffen die op basis van advies van deskundigen noodzakelijk worden geacht om een gezondheidscrisis als de onderhavige het hoofd te bieden. De maatregelen dienen voortdurend, op basis van de actuele ontwikkelingen, te worden geëvalueerd. Hiervoor zal een bestuurlijke structuur worden ingericht die past bij de bestuurlijke verhoudingen van de Wpg, zoals die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel luiden. Daarbij geldt dat de minister op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg belast blijft met de leiding van de bestrijding van de epidemie van het virus. Voor de totstandbrenging van ministeriële regels voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal uiteraard worden voorzien in overleg met de gezaghebber.

Bij de aanpak van bovenregionale uitbraken van infectieziektes coördineert het RIVM operationeel de bestrijding. Bij een uitbraak van een zeldzame ziekte in het buitenland, waarvan het gevaar bestaat dat mensen deze naar Nederland overbrengen is het de taak van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM (CIb) om Nederland ten aanzien van het medisch-epidemiologische beleid zo goed mogelijk voor te bereiden. De directeur van het CIb kan in dergelijke gevallen het zogeheten Outbreak Managementteam (OMT) bij elkaar roepen. In het OMT zitten experts en vertegenwoordigers van verschillende beroepsorganisaties die vanuit hun eigen expertisegebied adviseren. Het OMT legt op deze manier vanuit verschillende invalshoeken de basis voor een adequate risicoanalyse van en advisering over de bestrijding van infectieziekten. Het OMT brengt advies uit aan het BAO, dat is ingesteld met het Instellingsbesluit Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding. Het BAO beoordeelt de door het OMT geadviseerde maatregelen op politiek-bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid en adviseert daarover aan de minister.

De opzet en werking van de hier beschreven structuur beoogt te waarborgen dat onmiddellijk en effectief de noodzakelijk geachte maatregelen kunnen worden getroffen, waarbij deze maatregelen voortdurend, op basis van de actuele ontwikkelingen, worden geëvalueerd.

[8] Zie bijvoorbeeld Gemeenteblad 17 maart 2020, 73845, Besluit van de Besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond houdende voorschriften ter voorkoming van verdere verspreiding van het coronavirus/COVID-19 (Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond).
[9] Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 99.

3. Balans tussen snelheid, flexibiliteit, democratische legitimatie en waarborgen bij maatregelen die vrijheden en grondrechten van burgers beperken

De huidige maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus zijn in een acute, onvoorziene crisissituatie tot stand gekomen. In de relatief korte periode vanaf de eerste aanwijzing op 15 maart 2020 aan de voorzitters van de veiligheidsregio's is in snelle opeenvolging een groot aantal elkaar opvolgende maatregelen getroffen en neergelegd in noodverordeningen van de veiligheidsregio's. Deze structuur zorgt ervoor dat maatregelen snel genomen kunnen worden en (steeds) op de specifieke omstandigheden kunnen worden afgestemd. Ook de afschaling van de geldende maatregelen is van start gegaan, maar vereist tegelijkertijd een hoge mate van flexibiliteit. Goed denkbaar is dat bepaalde maatregelen moeten worden uitgesteld, of als de situatie daarom vraagt, zelfs worden teruggedraaid.

Aangezien het coronavirus is aangemerkt als een A-ziekte,[10] heeft de minister de leiding over de bestrijding en kan de minister op grond van de Wpg de voorzitters van de veiligheidsregio's opdragen om bepaalde maatregelen te nemen of niet te nemen.[11] Het huidige optreden van de voorzitters van veiligheidsregio's, ter bestrijding van deze (inter)nationale crisis, vloeit daaruit dan ook rechtstreeks daaruit voort. Betrokkenheid van gemeenten krijgt in de huidige situatie vorm doordat de voorzitter van een veiligheidsregio een regionaal beleidsteam vormt waarvan de burgemeesters van de in de regio gelegen gemeenten deel uitmaken (artikel 39, tweede en derde lid, Wvr). Zij kunnen daarin hun (lokaal-specifieke) gezichtspunten meegeven die de voorzitter bij zijn afwegingen kan betrekken. Het is de voorzitter die beslist over de toepassing van de bevoegdheden. Met betrekking tot verantwoording is bepaald dat de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van de crisis verantwoording aflegt aan de raden van de betreffende gemeente. Dat behelst een schriftelijk verslag over feiten en inzet van bevoegdheden. Aan gemeenteraden die daaraan behoefte hebben, verstrekt de voorzitter mondeling nadere inlichtingen.

Onmiskenbaar leggen de geldende noodverordeningen belangrijke beperkingen op aan het gedrag van burgers. Zoals in de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 1 mei 2020[12] is vermeld, kunnen noodverordeningen naar hun aard niet al te lang duren. Niet zonder reden is bepaald in artikel 176, zevende lid, van de Gemeentewet dat een noodverordening wordt ingetrokken zodra de omstandigheden dit toelaten. Dit wetsvoorstel beoogt de huidige noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's te vervangen. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel dienen deze noodverordeningen dan ook te worden ingetrokken en de minister zal daartoe tijdig een opdracht geven op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg.

Gelet op het voorgaande wordt naar het oordeel van de regering met de volgende vijf hoofdpunten een optimale balans gevonden voor het dilemma dat het verenigen van de doelstellingen van deze regeling onontkoombaar oplevert:

1. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor het treffen van maatregelen, die ter bestrijding van de epidemie van het virus. Voor onvoorziene omstandigheden die niet of niet snel genoeg op de voorgestelde bepalingen kunnen worden gebaseerd, blijft het stelsel van de opdracht op grond van artikel 7 Wpg en de noodverordeningen op grond van artikel 39 Wvr jo. artikel 176 van de Gemeentewet als mogelijkheid onverkort in stand. In het nieuw voorgestelde hoofdstuk wordt in de Wpg (artikel 58b) het uitgangspunt opgenomen dat als de in dat hoofdstuk opgenomen mogelijkheden toereikend zijn, daarvan gebruik gemaakt wordt. Gebruik van het systeem van noodverordeningen voor bestrijding van de epidemie van het virus blijft mogelijk als de in het nieuwe hoofdstuk opgenomen instrumenten niet of niet snel genoeg, kunnen worden ingezet.

---

[10] Zie Regeling 2019-nCoV 28 januari 2020 (*Stb.* 2020, 6800), brief van de Minister voor Medische Zorg en Sport van 24 januari 2020 inzakehet vervolg van de uitbraak van een nieuw coronavirus in Wuhan, Kamerstukken 2019/20, 25295, nr. 76 en de brief van de Minister voor Medische Zorg en Sport van 28 januari 2020 inzake het nieuwe coronavirus Wuhan,Kamerstukken 2019/20, 25295, nr. 77.
[11] Artikel 7, eerste lid, Wpg en hoofdstuk V Wpg.
[12] Kamerstukken II 2019/20, 35300 VI, nr. 124.

2. Ook bij de maatregelen die worden gebaseerd op het nieuwe hoofdstuk Va, is vanuit een oogpunt van beheersing van de epidemie, snel handelen ten behoeve van de bescherming van de volksgezondheid vereist. Daarom wordt voorgesteld in principe uit te gaan van delegatie naar het niveau van ministeriële regeling of in een enkel geval artikel 58f, tweede lid) algemene maatregel van bestuur. Dit maakt flexibel op- en afschalen mogelijk. De uitwerking van maatregelen in lagere regelgeving is afhankelijk van de actuele stand van de epidemie van het virus, wetenschappelijke inzichten over de bestrijding van de epidemie van het virus en de maatschappelijke en economische effecten van de maatregelen.

3. De behoefte om op gemeentelijk niveau nadere afwegingen te maken wordt bij dit wetsvoorstel betrokken. Dit betekent dat – zoals in paragraaf 4 van deze toelichting nader wordt uiteengezet – gezocht wordt naar het bieden van mogelijkheden om op lokaal niveau specifieke toepassing te geven aan het bij of krachtens deze wet bepaalde.

4. Zoals in paragraaf 6 van dit algemeen deel van de toelichting zal worden uiteengezet, wordt in dit wetsvoorstel uitwerking gegeven aan de vereisten die de Grondwet en mensenrechtenverdragen stellen aan beperkingen van grondrechten, waaronder de grondwettelijke eis dat voor de beperkingen van rechten en vrijheden van burger een specifieke grondslag aanwezig is in een wet in formele zin.

5. Tenslotte voorziet het wetsvoorstel in betrokkenheid van het parlement bij de vastgestelde ministeriële regelingen en de algemene maatregel van bestuur door een zogeheten nahangprocedure voor te schrijven (artikelen 58c, 58f en 58v). Uit het oogpunt van democratische legitimatie is hiermee geborgd dat over de op grond van hoofdstuk Va tot stand gebrachte regelgeving verantwoording wordt afgelegd aan het parlement.

4. Opzet en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

4.1. Opzet van het wetsvoorstel

Zoals in paragraaf 1 van deze toelichting reeds is aangehaald wordt voorgesteld de nieuwe bepalingen hoofdzakelijk op te nemen in een nieuw hoofdstuk (Va) van de Wpg.

Het in dit hoofdstuk opgenomen instrumentarium komt te staan naast de overige in de Wpg geregelde bevoegdheden. Indien het nieuwe instrumentarium niet of niet tijdig adequaat kan worden ingezet, kan gekozen worden voor het bekende instrument van de opdracht op grond van artikel 7 Wpg en de noodverordening.

Het voorgestelde hoofdstuk Va voorziet in maatregelen en delegatiebepalingen op grond waarvan regels kunnen worden gesteld ter bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan. Getracht is voor alle redelijkerwijs te voorziene situaties regels en delegatiebepalingen op te nemen die nodig zijn voor het treffen van maatregelen. Alleen indien de in hoofdstuk Va opgenomen bevoegdheden niet toereikend zijn en derhalve aanvullende wetgeving nodig zou zijn om maatregelen te kunnen treffen, kan de minister terugvallen op het geven van een opdracht aan de voorzitters van de veiligheidsregio's, waarna de maatregelen tijdelijk door middel van noodverordeningen kunnen worden getroffen.

In verband met de noodzaak om slagvaardig en met maatwerk maatregelen te kunnen treffen (of op of af te schalen) voorziet hoofdstuk Va in een stelsel van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister. Voor de vaststelling van ministeriële regels zal advies worden ingewonnen van het RIVM. Gelet op het departementsoverstijgende belang van deze regelingen, worden deze steeds in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad vastgesteld. Uit het oogpunt van democratische legitimatie is met een zogeheten nahangprocedure geborgd dat aan het parlement verantwoording wordt afgelegd over een op grond van hoofdstuk Va tot stand gebrachte ministeriële regeling (artikel 58f).

Het voorgestelde hoofdstuk Va betreft een tijdelijk hoofdstuk, hetgeen tot uitdrukking gebracht wordt in de titel van het hoofdstuk alsmede in de vervalbepaling. In beginsel vervallen de via dit voorstel in de Wpg en elders opgenomen bepalingen een jaar na inwerkingtreding. Omdat echter niet voorzienbaar is hoe de epidemie en in het verlengde daarvan de bestrijding van de epidemie verlopen, moet de mogelijkheid bestaan om de werkingsduur van hoofdstuk Va te verlengen (artikel V, tweede lid) of de bepalingen juist eerder te laten vervallen (artikel V, derde lid). De vervaltermijn kan zo nodig telkens met twee maanden worden verlengd bij koninklijk besluit indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit besluit zal eerst worden voorgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Omdat de ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot zo'n voorstel tot verlenging zeer snel kunnen verlopen, wordt een korte voorhangtermijn van één week voorgesteld, zodat een besluit om te komen tot verlenging niet langer dan een week voor de vervaldatum genomen zal hoeven te worden. Artikel V, derde lid maakt het anderzijds mogelijk om bepalingen al op een eerder moment te laten vervallen dan na een jaar. Omdat een koninklijk besluit van deze strekking slechts een einde maakt aan de tijdelijke wettelijke voorziening is hiervoor geen voorhangprocedure voorzien.

De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen kunnen op verschillende momenten in werking treden. Hierin wordt voorzien omdat geen volledige zekerheid bestaat dat alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving en maatregelen op hetzelfde tijdstip in werking kunnen treden.

4.2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

4.2.1. Gedragsnormen

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven is het de bedoeling dat op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de bestaande noodverordeningen vervangen kunnen worden door een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen. Naar verwachting geven de tot nu toe in de noodverordeningen geregelde onderwerpen een goede weergave van de eventueel in de toekomst te verwachten onderwerpen die geregeld zullen moeten worden. De onderwerpen die naar hun aard ook in de te voorziene toekomst waarschijnlijk in meer structurele zin geregeld zullen moeten worden, en die in het voorgestelde hoofdstuk Va hun beslag hebben gekregen worden in de hierna volgende paragrafen toegelicht.

4.2.1.1 Veilige afstand (artikel 58f)

In artikel 58f krijgt de norm om een veilige afstand te houden zijn plaats, met mogelijkheden voor uitzonderingen en aanpassingen. De veilige afstand is een wezenlijk bestanddeel van de regels die na inwerkingtreding van dit hoofdstuk zullen gelden. De veilige afstand wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld en zal naar verwachting net als momenteel het geval is, een afstand van 1,5 meter ten opzichte van de andere persoon bedragen. In beginsel dient iedere burger een veilige afstand te houden tot anderen. Deze norm geldt op alle plaatsen buiten woningen.

Door het houden van afstand, zgn. 'social distancing', hebben mensen minder contact met elkaar of houden afstand tot anderen. Hierdoor is de kans kleiner dat men elkaar besmet. Minder contact met elkaar betekent een tragere verspreiding van het virus en hierdoor raken minder mensen tegelijkertijd besmet. De bekende 'anderhalvemeternorm' betekent dat men 1,5 meter (twee armlengtes) afstand houdt van elkaar om zichzelf en anderen te beschermen tegen besmetting met het virus. Door hoesten en niezen komen kleine druppeltjes met het virus in de lucht. Mensen kunnen deze druppeltjes inademen en besmet raken. Door niezen komen deze druppels zelden verder dan 1,5 meter. Door afstand te houden en contacten te vermijden, kan het virus zich minder makkelijk verspreiden.

Met het voorstel wordt beoogd een wettelijke verbodsnorm te regelen die ertoe strekt te kunnen handhaven in gevallen waarin personen zich ophouden tot anderen zonder de veilige afstand te bewaren. Ophouden betekent in dit verband dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee valt het louter passeren en het per abuis in nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt

genomen, buiten de wettelijke verbodsnorm. Voor de laatstgenoemde situaties geldt te allen tijde het dringende advies om de veilige afstand te houden, hoewel hiervoor in dit wetsvoorstel geen norm en strafrechtelijke handhaving worden voorgesteld.

Het voorstel voorziet voor een aantal categorieën personen waarvan nu al wordt voorzien dat zij deze afstand niet in acht kunnen of hoeven te nemen, in een uitzondering op deze gedragsregel. Dit betreft in de eerste plaats zorgverleners. Aangezien het hier om professionals gaat die de risico's van een besmetting kennen en op de hoogte zijn van de maatregelen die zij moeten treffen om zich daartegen te beschermen, is de uitzondering voor deze groep zorgverleners verantwoord. Om voor de hand liggende redenen is eveneens een uitzondering gemaakt voor medewerkers van penitentiaire inrichtingen en de hulpdiensten. Ook uitgezonderd zijn personen die behoren tot een gemeenschappelijk huishouden, omdat de veilige afstandsnorm buiten de woning in deze gevallen geen doel treft in het voorkomen van besmettingsgevaar onderling. Ten slotte zijn uitgezonderd personen met een handicap die begeleid worden en die onderling niet de veilige afstand in acht kunnen nemen. De minister kan voorts vrijstelling verlenen voor categorieën gevallen waarbij het houden van de veilige afstand niet nodig of moeilijk te effectueren is. Te denken valt aan kinderen tot en met de leeftijd van twaalf jaar, of een andere bij ministeriële regeling te bepalen leeftijd, en hun begeleiders, voor zover die niet behoren tot het gemeenschappelijk huishouden, contactberoepen, het openbaar vervoer en andere noodzakelijke werkzaamheden. Aan de vrijstelling kunnen voorschriften worden verbonden om op andere wijze besmettingsgevaren te beperken. In dit verband is ook artikel 58j relevant grond waarvan ook voor deze categorieën bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld, onder andere hygiënemaatregelen en nadere regels over de uitoefening van contactberoepen (artikel 58j, eerste lid, onder a). Op deze manier kunnen reizigers en OV-personeel worden vrijgesteld van de veilige afstandsnorm, met het voorschrift dat zij alsnog een kleinere afstand in acht nemen en een mondkapje dragen. Omdat deze vrijstellingen afhankelijk van de wetenschappelijke inzichten (snel) kunnen wijzigen is ervoor gekozen om deze niet reeds als uitgezonderde categorie in het wetsvoorstel op te nemen.

Niet uit te sluiten valt dat een zeer gunstig of juist zeer ongunstig verloop van de verspreiding van het virus reden vormt om een andere veilige afstand vast te stellen (waaronder de mogelijkheid om deze afstand op nihil te stellen). Een dergelijke wijziging moet snel tot stand kunnen komen. Daarom voorziet het voorstel in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een andere veilige afstand vast te stellen.

4.2.1.2. Groepsbeheersing (artikelen 58g, 58h en 58i)

Deze bepalingen betreffen de groepsvorming buiten een woning, de eisen waaraan moet worden voldaan bij de openstelling van een inrichting voor het publiek en het (niet) houden van en deelnemen aan evenementen.

Het verbod op groepsvorming buiten de woning en daarbij behorende erven (artikel 58g) houdt in dat het verboden is zich samen met anderen op te houden. Deze norm is uitsluitend van toepassing op de plaatsen die daartoe zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Daarbij wordt het maximale aantal personen vastgesteld dat zich gezamenlijk op de betreffende plaats mag bevinden. Indien op grond van artikel 58g, eerste lid, geen ministeriële regelingen zijn vastgesteld waarin plaatsen zijn aangewezen en een maximaal aantal personen is vastgesteld, dan gelden er geen groepsverboden. Op deze manier kan voor bepaalde bijeenkomsten op de aangewezen plaatsen een groepsverbod bij ministeriële regeling worden geregeld, aangescherpt of weer opgeheven.

Voor een aantal voorziene gevallen is een uitzondering van het groepsverbod opgenomen (artikel 58g, tweede lid). Dit betreft onder meer samenkomsten die constitutionele of verdragsrechtelijke bescherming toekomen. In de eerste plaats zijn uitgezonderd de vergaderingen van de volksvertegenwoordigende organen en de door deze organen benoemde commissies, zowel op centraal als decentraal niveau. Deze organen en commissies hebben op grond van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare

lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba[13] de keuze om digitaal dan wel in fysieke samenkomst te vergaderen.

Daarnaast gaat het om de uitoefening van de grondwettelijk beschermde gemeenschappelijke belijdenis van godsdienst en levensovertuiging, betogingen en vergadering. Voor samenkomsten inhoudende het belijden van godsdienst en levensovertuiging op openbare plaatsen en voor betogingen en vergaderingen geldt dat het verbieden hiervan onverkort mogelijk is op grond van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom). De veilige afstandsnorm en eventueel bij ministeriële regeling gestelde hygiëne voorschriften kunnen wel betrekking hebben op deze samenkomsten. Dit is nader toegelicht in paragraaf 6 (grondrechtenparagraaf).

Ook voor de bijeenkomsten van internationale organisaties die op het grondgebied van het Koninkrijk zetelen kan geen groepsverbod worden vastgesteld bij ministeriële regeling . Het Koninkrijk is, als gastland van deze organisaties, verplicht hen te faciliteren in hun functioneren en hun onafhankelijk functioneren te respecteren. Deze verplichtingen zijn vastgelegd in zetelverdragen en soms ook in oprichtingsverdragen of statuten van de internationale organisaties. De oprichtingsverdragen en daarop gebaseerde interne regels van de internationale organisaties kunnen verplichtingen bevatten over bijeenkomsten. Hierbij valt te denken aan een bijeenkomst van de lidstaten om het jaarlijkse budget goed te keuren, om de bestuurders van de internationale organisatie te benoemen, of om programma’s vast te stellen. Bij de internationale hoven en tribunalen valt te denken aan zittingen waarbij de aanwezigheid van delegaties van de partijen bij het geschil vereist is. Concreet kan als voorbeeld dienen een bijeenkomst van de Beheersraad van het Permanent Hof van Arbitrage, waarbij alle lidstaten vertegenwoordigd zijn, die nodig is om de begroting vast te stellen; een hoorzitting van het Internationaal Gerechtshof waarbij de staten die partij zijn bij het geschil vertegenwoordigd zijn, of een bijeenkomst van de Vergadering van de Staten die Partij zijn bij het Statuut van het Strafhof voor de verkiezing van rechters van het Strafhof. Daarnaast is Nederland partij bij verdragen die verplichten tot bijeenkomsten van verdragspartijen. Deze bijeenkomsten kunnen op het grondgebied van het Koninkrijk plaatsvinden. De verplichtingen van het Koninkrijk ten aanzien van het faciliteren van bijeenkomsten in het kader van internationale organisaties of andere verdragspartijen vloeien voort uit internationaal recht. Het is derhalve wenselijk in de wet duidelijk te maken dat geen verbod op groepsvorming kan worden vastgesteld voor dit type bijeenkomsten.

Niet uitgesloten is dat het in bijzondere omstandigheden voor een enkel geval wenselijk is een ontheffing te verlenen van het groepsverbod. Ontheffingen moeten ten slotte de uitzondering zijn en geen regel worden. Deze bevoegdheid is belegd bij de burgemeester (artikel 58g, vierde lid). Hij kan de ontheffing verlenen als hij van oordeel is dat de samenkomst die wordt toegelaten de bestrijding van de epidemie van het virus niet in de weg staat. Hij betrekt in de belangenafweging de omstandigheden van het specifieke geval, zoals de plaats van de groepsbijeenkomst, het aantal personen dat te verwachten is, de druk die de bijeenkomst zal hebben op de gang van zaken in de omringende openbare ruimte en het verkeer, en de te verwachte naleving van de veilige afstandsnorm en eventueel geldende hygiënevoorschriften. De burgemeester kan aan de ontheffing nadere voorschriften en beperkingen verbinden in het belang van de bestrijding van de epidemie van het virus. Een denkbaar voorbeeld is een ontheffing voor een huwelijk of uitvaart om het mogelijk te maken dat een groter aantal personen aanwezig kan zijn, alsmede het uitreiken van een koninklijke onderscheiding. De burgemeester kan in die beoordeling onder andere betrekken of de ruimte waar de gebeurtenis gehouden wordt geschikt is voor de naleving van de afstandsnorm gezien de te verwachten groep en daarbij alsnog een hoger maximaal aantal personen als voorschrift stellen. De burgemeester kan op grond van het voorgestelde artikel een ontheffing verlenen van het groepsverbod, maar daarbij niet afwijken van de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels.

Het voorstel biedt voorts een grondslag om het open hebben van publieke plaatsen en evenementen bij ministeriële regeling te verbieden (artikel 58h en 58i). Deze verboden zijn verbijzonderingen van het groepsverbod. In het wetsvoorstel is gekozen voor een ruim begrip van publieke plaatsen en evenementen. Er is in verband met de bestrijding van de epidemie van het

[13] Stb. 2020, 113

virus geen reden om op voorhand publieke plaatsen en evenementen uit te zonderen van de definitie. Met de op grond van het voorgestelde artikel 58h en artikel 58i op te stellen ministeriële regeling kan, al naar gelang de situatie het toelaat, maatwerk worden geleverd. De noodzaak voor een dergelijke sluiting of verbod kan verband houden met de aard van de activiteiten in die aangewezen plaatsen, de schaalgrootte, signalen van verhoogd besmettingsgevaar in een bepaalde branche, of kan ertoe strekken het aantal verplaatsingen en het verkeer te beperken. De adviezen van het RIVM en OMT zijn in dit verband maatgevend en bij vaststelling van de ministeriële regeling wordt de doelmatigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van een sluiting onderbouwd.

4.2.2. Overige regels (artikel 58j)

Het voorstel bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van overige regels bij ministeriële regeling (artikel 58j, eerste lid). Op grond van deze bepaling kunnen in de eerste plaats regels worden gesteld over:

- in acht te nemen hygiënemaatregelen (waaronder het gebruik van beschermingsmiddelen) zolang die geen betrekking hebben op het gebruik ervan in de woning en met inbegrip van eisen aan de te gebruiken middelen,
- de uitoefening van contactberoepen, met inbegrip van een verbod op de uitoefening, en
- het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals openbare toiletvoorzieningen.

In de tweede plaats wordt voorzien in een vangnetbepaling op grond waarvan bij ministeriële regeling maatregelen getroffen kunnen worden die de kans op verspreiding van covid-19 redelijkerwijs beperken en waarin hoofdstuk Va onverhoopt niet reeds voorziet (artikel 58j, tweede lid). In tijden van crisis is snel handelen noodzakelijk. Deze vangnetbepaling maakt het mogelijk om op kortst mogelijke termijn de nodige andere maatregelen te treffen. Indien een dergelijke regeling tot stand wordt gebracht dient na publicatie daarvan in de Staatscourant, een wetsvoorstel van gelijke strekking in procedure te worden gebracht. Voorts is voorzien in een bevoegdheid voor de burgemeester om ontheffing te verlenen van de krachtens dit artikel gestelde nadere regels, indien de bestrijding van de epidemie van het virus hieraan niet in de weg staat. Ook voor deze ontheffingen geldt dat zij uitzondering moeten blijven en geen regel moeten worden.

Dit artikel kan zelfstandig of in samenhang met de overige in hoofdstuk Va opgenomen algemene en sectorspecifieke bepalingen worden toegepast. Dit artikel kan derhalve toepassing vinden ten aanzien van zowel de in dit hoofdstuk opgenomen verboden en verplichtingen als de daarop gemaakte uitzonderingen, en tevens bij het verlenen van vrijstelling of ontheffing. Op die manier wordt voorkomen dat in elke afzonderlijke bepaling moet worden opgenomen dat en welke overige regels kunnen worden gesteld over de onderwerpen die in dit artikel zijn benoemd.

Tot slot is een bijzondere regeling getroffen ten aanzien van de toepassing van de Wet gezichtsbedekkende kleding (artikel 58j, vierde lid). Het dragen van beschermingsmiddelen, zoals kan worden voorgeschreven op grond van het eerste lid van dit artikel, kan – al dan niet in combinatie met andere kledingstukken – leiden tot gezichtsbedekkende kleding in de zin van die wet. In artikel 2, eerste lid, onder b, van de Wet gezichtsbedekkende bekleding staat een uitzondering op het in deze wet neergelegde verbod voor kleding die noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid. De betrekkelijk open formulering van deze uitzonderingsgrond is ingegeven door de uiteenlopende uitdagingen waarvoor verschillende sectoren kunnen komen te staan. Mede hierdoor wordt in die uitzonderingsbepaling geen nadere invulling gegeven aan het noodzakelijkheidsvereiste, aan het soort kleding dat het noodzakelijkheidsvereiste activeert of aan het begrip 'gezondheid'. Gelet op de bijzondere omstandigheden, veroorzaakt door de epidemie van het virus, acht de regering het wenselijk in dit wetsvoorstel een specifieke uitzondering in het leven te roepen voor (gedeeltelijk) gezichtsbedekkende beschermingsmiddelen, zoals mond-neusmaskers. Hiermee wordt boven iedere twijfel verheven dat het gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding nog steeds geldt, maar dat er in alle betrokken sectoren een uitzondering wordt gemaakt voor situaties waarbij de gezichtsbedekking (mede) wordt veroorzaakt door het dragen van bij

ministeriële regeling aangewezen beschermingsmiddelen. Deze uitzondering laat onverlet dat personen kan worden gevraagd zich te identificeren.

4.2.3. Differentiatie

Bij de bestrijding van de epidemie van het virus kan differentiatie in de te treffen maatregelen nodig zijn. Het voorstel voorziet daarom in een aantal mogelijkheden voor differentiatie in de krachtens hoofdstuk Va te stellen regels. In de eerste plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten, groepen gemeenten en de openbare lichamen (artikel 58e, eerste lid, onderdeel a). Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn vanwege regionale verschillen in het verloop van de epidemie van het virus. Differentiatie tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan bijvoorbeeld nodig zijn vanwege verschillen in de lokale omstandigheden op de eilanden. Voor de openbare lichamen en elk openbaar lichaam afzonderlijk kan op deze manier een op maat gesneden ministeriële regeling met de nodige maatregelen worden vastgesteld.

Ten tweede is differentiatie naar leeftijd mogelijk (artikel 58e, eerste lid, onderdeel b). Momenteel wordt onderzoek gedaan naar covid-19 en het risico op en de wijze van verspreiding binnen bepaalde leeftijdscategorieën. Uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat maatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd een objectieve rechtvaardiging vergen. Het maken van onderscheid naar leeftijd moet een legitiem doel dienen. Het voorkomen van verdere verspreiding van Covid-19 onder risicogroepen of het creëren van een normenkader dat op grond van gedragswetenschappelijke inzichten passend is voor een bepaalde leeftijdsgroep, zijn voorbeelden van een legitiem doel. Voorts moet het maken van leeftijdsonderscheid een passend middel zijn om dat doel te bereiken. Als bijvoorbeeld wetenschappelijk onderbouwde statistische risico's reden geven voor het maken van onderscheid, dan moeten de gebruikte leeftijdscategorieën aansluiten bij de categorieën die in het onderzoek worden aangehouden. Leeftijdsgrenzen die zijn ingegeven door het risico op infectie moeten aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten kunnen worden aangepast. Het maken van het onderscheid moet voorts in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel (proportionaliteit). Ten slotte dient het gemaakte onderscheid te voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Het doel moet niet kunnen worden bereikt met maatregelen die geen of minder onderscheid maken naar leeftijd.

Ook kan ook de aard van activiteiten die nader worden gereguleerd aanleiding geven tot differentiatie (artikel 58j, eerste lid, onderdeel c). Denkbaar is dat groepsverboden enkel in bepaalde gemeenten of regio's gelden of dat evenementen niet in alle regio's verboden worden.

Tot slot is differentiatie mogelijk bij verlening van een ontheffing (artikel 58j, tweede lid). Differentiatie kan alsdan plaatsvinden tussen personen, op basis van leeftijd, en tussen activiteiten.

4.2.4. Overzicht algemene gedragsnormen, overige regels en differentiatiemogelijkheden

Hieronder is een overzicht opgenomen van de in de paragrafen 4.2.1 tot en met 4.2.3 opgenomen gedragsvoorschriften, overige regels en differentiatiemogelijkheden.

Overzicht algemene gedragsnormen, overige regels en differentiatie (paragrafen 4.2.1 tot en met 4.2.3)	
Veilige afstand *Art. 58f*	- De wet bepaalt dat een veilige afstand in acht genomen moet worden. - Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wat die afstand inhoudt, gehoord het RIVM. - Deze afstand kan bij ministeriële regeling aangepast worden, gehoord het RIVM. - De wet bepaalt uitzonderingen waarvoor de veilige afstand niet geldt (o.a. gemeenschappelijk huishouden, hulpdiensten, zorgverleners bij de uitoefening van hun werkzaamheden).

	- Bij ministeriële regeling kunnen verdere vrijstellingen van de veilige afstand worden verleend.
Groepsvorming *Art. 58g*	- De wet bepaalt dat bij ministeriële regeling een groepsverbod kan worden vastgesteld voor bepaalde plaatsen. - De wet bepaalt waarvoor geen groepsverbod voor kan gelden (o.a. vergaderingen volksvertegenwoordigingen, religieuze bijeenkomsten, betogingen). - Een groepsverbod kan vervolgens ook bij ministeriële regeling worden gewijzigd en ingetrokken. - Als geen plaatsen worden aangewezen, dan gelden er geen groepsverboden. - Is bij ministeriële regeling een groepsverbod ingesteld dan kan de burgemeester ontheffing verlenen voor bijzondere gevallen.
Gesloten zijn van publieke plaatsen *Art. 58h*	- Bij ministeriële regeling kunnen publieke plaatsen worden aangewezen die gesloten worden. - Als geen plaatsen zijn aangewezen, dan gelden er geen verboden. - De aanwijzing kan vervolgens ook ministeriële regeling worden gewijzigd en ingetrokken. - Voor bijzondere omstandigheden kan burgemeester vrijstelling verlenen op eenzelfde wijze als bij de groepsvorming.
Open stellen evenementen *Art. 58i*	- Bij ministeriële regeling kunnen evenementen worden aangewezen die verboden zijn. - Als geen (categorieën) evenementen zijn aangewezen, dan gelden er geen verboden. - De aanwijzing van evenementen kan bij ministeriële regeling worden gewijzigd en ingetrokken. - Voor bijzondere omstandigheden kan burgemeester ontheffing verlenen op eenzelfde wijze als bij de groepsvorming.
Overige regels *Art. 58j*	- De wet maakt het mogelijk dat over hygiënemaatregelen, contactberoepen en publieke voorzieningen bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld. Dit kan mede inhouden een (gedeeltelijke) beperking van de uitoefening van contactberoepen. - Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de burgemeester vrijstelling verlenen voor bijzondere omstandigheden.
Bij het stellen van regels is differentiatie mogelijk *Art. 58d*	- Tussen gemeenten of groepen gemeenten of tussen openbare lichamen in Caribisch Nederland. - Personen, op basis van leeftijd, bv. kinderen tot en met 12 jaar die mogen sporten buiten, andere leeftijdscategorieën niet. - Activiteiten, bv. sporten voor bepaalde categorieën.

4.2.5. Zorgplichten voor publieke en besloten plaatsen

Het wetsvoorstel voorziet in zorgplichten voor publieke plaatsen (artikel 58k) en besloten plaatsen (artikel 58l). Voor woningen geldt geen zorgplicht[14]. De invulling van deze zorgplichten zal goeddeels via zelfregulering plaatsvinden. Veel branches hebben reeds protocollen ontwikkeld en werken hieraan. Beheerders kunnen voor zichzelf invulling geven aan de zorgplicht, en daarnaast kan deze zorgplicht en de naleving van de gedragsvoorschriften worden uitgewerkt in protocollen die door namens een sector of brancheorganisatie zijn opgesteld. Hoewel dergelijke protocollen onder dit wetsvoorstel geen juridische status hebben in de normstelling en de handhaving door de overheid, zijn ze nuttig voor de invulling van de zorgplichten. Protocollen kunnen gehandhaafd worden door de sector of brancheorganisaties zelf, indien daarin is voorzien.

4.2.5.1. Publieke plaatsen

Personen die zich begeven in publieke plaatsen moeten zich kunnen houden aan de veilige afstand, groepsverboden en andere bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde maatregelen die voor hen gelden (artikel 58k). Het voorstel legt hiervoor een zorgplicht bij degene die bevoegd is om ten aanzien van die publieke plaatsen voorzieningen te treffen. In publieke plaatsen ziet de burgemeester toe op de naleving van de zorgplicht, in aanvulling op de taak die hij reeds heeft op grond van artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Indien de burgemeester van oordeel is dat in een publieke plaats onvoldoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht, waardoor de op de publieke plaats aanwezige personen de geldende regels niet in acht kunnen nemen, dan kan hij een schriftelijke aanwijzing geven met concrete maatregelen die binnen de daarbij gestelde termijn getroffen moeten worden ter verbetering. In een spoedeisende situatie kan hij een bevel geven. De aanwijzing en het bevel zijn gericht tot degene die bevoegd is tot het aan die publieke plaats treffen van voorzieningen of tot het open stellen van die plaats voor publiek. De handhaving van de aanwijzing wordt verder toegelicht in paragraaf 8.3 van deze toelichting.

4.2.5.2. Besloten plaatsen

Voor besloten plaatsen geldt eveneens een zorgplicht voor degene die bevoegd is in die plaats voorzieningen te treffen of die zeggenschap heeft over toelating van personen tot die plaats (artikel 58l). Dit geldt niet voor de woning en gebouwen en besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Het toezicht op besloten plaatsen wordt op wetsniveau belegd bij de minister. Via mandaatbesluiten zal worden geregeld dat de aanwijzing en het bevel kunnen worden gegeven door de betrokken toezichthouders. Indien de minister oordeel is dat in de besloten plaats onvoldoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht waardoor de daar aanwezige personen de geldende regels niet in acht kunnen nemen, kan een schriftelijke aanwijzing worden gegeven met concrete maatregelen die binnen de daarbij gestelde termijn getroffen moeten worden ter verbetering. In een spoedeisende situatie kan een bevel worden gegeven. De aanwijzing en het bevel richten zich tot degene die bevoegd is tot het aan die besloten plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen.

4.2.6. Overige maatregelen voor openbare en besloten plaatsen (artikelen 58m en 58n)

4.2.6.1.Openbare plaatsen

Ook indien een ieder de op basis van de met dit wetsvoorstel voorgestelde regels en zorgplichten naleeft kan de situatie zich voordoen dat er zodanige drukte op straat en andere openbare plaatsen ontstaat, dat het niet langer mogelijk is voor mensen op de openbare plaatsen aan de normen te voldoen, of dat de situatie dreigt zodanig te worden. Naast drukte door verkeer op straat, valt te denken aan wachtrijen voor de ingang van publieke of besloten plaatsen waarvoor een maximaal aantal bezoekers is ingesteld. In dit geval kan de burgemeester de bevelen geven die noodzakelijk zijn om de naleving van de genoemde regels te verzekeren (artikel 58m). Het kan

[14] Een uitzondering hierop vormt artikel 58o, welke bepaling een zorgplicht bevat voor zorgaanbieders en zorginstellingen.

hierbij gaan om de gedeeltelijke afsluiting van een straat, het aanwijzen van looproutes, het sluiten van plaatsen of verwijderbevelen.

4.2.6.2 Besloten plaatsen

Niet op alle besloten plaatsen vindt regulier toezicht plaats zoals dat is aangewezen in het voorgestelde artikel 58l, tweede lid. Niettemin is het ook op deze plaatsen van belang dat kan worden ingegrepen als de situatie en de gedragingen daar zodanig is dat ernstige vrees bestaat voor de onmiddellijke verspreiding van covid-19. Het kan bijvoorbeeld gaan om een groot aantal personen die zich in een kleine ruimte bevinden, zonder de veilige afstand in acht te nemen. Het voorstel maakt het mogelijk om in deze gevallen onmiddellijk op te treden als dat nodig is (artikel 58n). De bevoegdheid is vormgegeven als een bevelsbevoegdheid met een specifieke inhoud, namelijk een verwijderbevel en het staken van de gedragingen aldaar. Een woning is eveneens een besloten plaats. Vanwege het fundamentele belang van het huisrecht moet terughoudendheid worden betracht bij het stellen van regels en handhaving achter de voordeur van woningen. Vanwege het belang van de volksgezondheid en de bestrijding van de epidemie acht de regering het noodzakelijk om gedragingen in of vanuit een woning die ernstige gevaren voor de verspreiding van covid-19 met zich brengen te kunnen beëindigen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 6.

4.2.7. Sectorspecifieke bepalingen

In paragraaf 3 van het voorgestelde hoofdstuk Va zijn een aantal sectorspecifieke bepalingen opgenomen. Het betreft regels voor zorgaanbieders en zorginstellingen, personenvervoer, onderwijsinstellingen en kinderopvang. De algemene bepalingen zijn naast de sectorspecifieke bepalingen van toepassing, tenzij in de sectorspecifieke bepalingen expliciet een afwijking of uitzondering op de algemene regels is opgenomen. Een korte toelichting is hieronder opgenomen. Voor een uitgebreidere toelichting op deze bepalingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

4.2.7.1. Zorgaanbieders en zorginstellingen (artikel 58o)

In de eerste plaats regelt dit artikel een zorgplicht voor zorgaanbieders als bedoeld in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz). Een zorgaanbieder dient ervoor te zorgen dat personen die aanwezig zijn in het pand van de zorgaanbieder of bij het verlenen van zorg door de zorgaanbieder, de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58j gestelde regels in acht kunnen nemen. De zorgplicht geldt in aanvulling op norm van "goede zorg" als bedoeld in artikel 2, tweede lid van de Wkkgz. De norm van goede zorg brengt mee dat zorg moet worden verleend zoals een redelijk bekwaam hulpverlener dat doet. Een zorgaanbieder zal zich overeenkomstig de algemeen aanvaarde norm moeten inzetten. Met dit artikel wordt geëxpliciteerd dat een zorgaanbieder zich ook aan de maatregelen ter beperking van het risico op verspreiding van covid-19 dient te houden. Vanzelfsprekend kunnen veel zorgaanbieders geen afstand houden van patiënten of cliënten als zij zorg verlenen. Dat geldt eveneens voor personen die met de patiënt of cliënt voor de zorgaanbieder werken. De zorgplicht is er daarom op gericht dat niet bij de zorg betrokken personen (hierna: bezoekers) moeten kunnen voldoen aan de maatregelen. Ook wanneer een zorgaanbieder zorg verleent in een woning, moeten de afstandsregels in acht worden genomen ten tijde van de zorgverlening. De invulling van deze zorgplicht zal goeddeels met zelfregulering gaan. Veel zorgaanbieders hebben al protocollen en richtlijnen ontwikkeld, op grond waarvan zij zoveel mogelijk aan hun zorgplicht kunnen voldoen.

In de tweede plaats maakt dit artikel mogelijk dat bij ministeriële regeling wordt bepaald dat er beperkingen gelden bij het ontvangen van bezoek voor zorginstellingen of woonvormen in de zorg. Dit kan de minister doen indien er ernstige vrees bestaat voor de verspreiding van covid-19 binnen de zorginstelling of woonvorm voor de zorg. De minister kan tevens regels stellen indien dat noodzakelijk is ter voorkoming van de verspreiding van covid-19 naar of vanuit de zorginstelling of woonvorm in de zorg. De minister kan op grond van het tweede lid ook voorwaarden verbinden aan toegestaan bezoek. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen zorginstellingen en woonvormen in de zorg of groepen zorginstellingen. Deze differentiatiemogelijkheid is aanvullend

op de differentiatie die mogelijk is met toepassing van artikel 58e, eerste lid. Zo kan de minister besluiten bezoek in het geheel niet toe te staan, of alleen in bepaalde categorieën zorginstellingen het bezoek te beperken. Een zorginstelling is een instelling die zorg als bedoeld in de Wet langdurige zorg (Wlz) verleent, aan mensen vanwege een somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking of een verstandelijke handicap. Deze zorginstellingen en woonvormen verlenen veelal zorg aan kwetsbare doelgroepen, die extra tegen de verspreiding van covid-19 moeten worden beschermd.

In de derde plaats regelt dit artikel dat en in welke gevallen de minister een aanwijzing of bevel kan geven. Deze bevoegdheden komen overeen met de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 58l. Via mandaat zal worden geregeld dat deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend door de ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd.

Aangezien dit artikel een specifieke zorgplicht bevat voor zorgaanbieders is de in artikel 58l opgenomen zorgplicht niet van toepassing. Hiermee wordt voorkomen dat twee conflicterende zorgplichten van toepassing zouden zijn. Voorts is artikel 58n niet van toepassing verklaard. De in artikel 58l opgenomen zorgplicht geldt niet voor woningen en artikel 58n biedt ter zake van woningen een (aanvullend) instrumentarium zodat de burgemeester zo nodig ook in woningen kan optreden. Aangezien artikel 58o tevens ziet op zorg die in de woning wordt verleend, is dat aanvullend instrumentarium van artikel 58n hier niet nodig.

4.2.7.2. Personenvervoer (artikel 58p)

Dit begrip omvat al het vervoer van personen, waaronder ook het vervoer in de zin van de Wet personenvervoer. Omdat de capaciteit van allerlei voorzieningen in bijvoorbeeld het openbaar vervoer beperkt is, kan het noodzakelijk zijn om bij ministeriële regeling regels te stellen voor de verdeling van die beperkte capaciteit. Dit artikel voorziet daarom in een grondslag om regels te kunnen stellen over toegang tot en gebruik van voorzieningen voor personenvervoer. Ook kan bij ministeriële regeling een verbod op het verrichten van personenvervoer worden ingesteld.

4.2.7.3. Onderwijsinstellingen (artikel 58q)

Artikel 58q regelt specifieke maatregelen met betrekking tot onderwijsinstellingen. Dit begrip omvat scholen, (bekostigde en niet bekostigde) instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs als bedoeld in de onderwijswetten. Het artikel geeft de minister de bevoegdheid om bij ministeriële regeling te besluiten tot een geheel of gedeeltelijk verbod op het verrichten van onderwijsactiviteiten, waaronder begrepen examinering. In het artikel wordt de mogelijkheid geboden om in het besluit uitzonderingen op het verbod te formuleren. Dit artikel biedt ook een grondslag voor de minister om beperkingen en voorwaarden stellen aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Het artikel biedt ruimte om te differentiëren tussen onderwijsinstellingen. Zo kan de bestrijding van de epidemie van het virus noodzaken om enkel een verbod in te stellen voor scholen in het voortgezet onderwijs. Deze differentiatiemogelijkheid is aanvullend op de mogelijkheden voor differentiatie met toepassing van artikel 58e, eerste lid, waardoor bijvoorbeeld ook onderwijsactiviteiten in slechts een bepaalde regio verboden kunnen zijn of bepaalde onderwijsactiviteiten verboden kunnen worden.

4.2.7.4. Kinderopvang (artikel 58r)

Artikel 58r betreft maatregelen met betrekking tot kinderopvang als bedoeld in de Wet kinderopvang. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Het artikel geeft de minister de bevoegdheid om bij ministeriële regeling een geheel of gedeeltelijk verbod op het bieden van opvang in kinderopvangverblijven uit te vaardigen (eerste lid). Het tweede lid verduidelijkt welke kinderopvangverblijven deels of geheel open kunnen blijven in het geval dat tot algemene sluiting wordt besloten. Deze uitzonderingen komen overeen met de uitzonderingen van de model-noodverordening covid-19 van het Veiligheidsberaad. Indien wordt besloten om kinderopvang tijdelijk deels of volledig te verbieden, kan daarbij tegelijkertijd de opdracht aan burgemeesters worden gegeven om noodopvanglocaties aan te wijzen (derde lid). Enkele bepalingen uit de Wet

kinderopvang worden van overeenkomstige toepassing verklaard (vierde lid). Daarmee worden dezelfde instanties die toezicht houden op de naleving van de Wet kinderopvang bevoegd gemaakt om toezicht te houden op de naleving van tijdelijke maatregelen voor kinderopvang die voortvloeien uit artikel 58r.

4.2.8. Overige bepalingen

4.2.8.1. Verhouding met gemeentelijke en eilandsverordeningen (artikel 58s)

In paragraaf 4 van hoofdstuk Va zijn overige bepalingen opgenomen. Dit betreft in de eerste plaats de verhouding tussen gemeentelijke en eilandsverordeningen en hoofdstuk Va (artikel 58s) De artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet en de artikelen 215 en 216 van de Wet openbare lichamen BES (hierna: WolBES) regelen de verhouding van gemeentelijke en eilandsverordeningen in relatie tot rijksregels. Voor zover deze verordeningen bepalingen bevatten die gericht zijn op de bestrijding van de epidemie van het virus zouden deze gelet op de artikelen 122 Gemeentewet en artikel 216 van de WolBES van rechtswege vervallen en - afhankelijk van de inhoud - op grond van artikel 121 Gemeentewet en artikel 215 WolBES opnieuw kunnen worden vastgesteld. Om te voorkomen dat gemeentelijke voorschriften van rechtswege vervallen terwijl zij geen doorkruising van het bij of krachtens hoofdstuk Va bepaalde inhouden, bepaalt het voorstel dat de artikelen 122 van de Gemeentewet en artikel 216 WolBES niet van toepassing zijn op die regels (artikel 58s). Die - niet met de Wpg in strijd zijnde - voorschriften behouden daarmee hun geldigheid zolang op lokaal niveau niet anders wordt besloten. Voorschriften die gericht zijn op de bestrijding van de epidemie en die in strijd zijn met de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels vervallen wel van rechtswege.

4.2.8.2. Informatievoorziening (artikel 58t)

Om voldoende zicht te krijgen op de gevolgen van de uitvoering van de maatregelen op lokaal en regionaal niveau voorziet het voorstel in een regeling over informatievoorziening door de burgemeester (artikel 58t). Naast de bevoegdheid die de minister op grond van de Gemeentewet heeft om in incidentele gevallen bericht en raad te vragen van de burgemeester, kan hij op grond van artikel 58t structureel informatie inwinnen bij de burgemeester. De verstrekking is kosteloos en verloopt door tussenkomst van de voorzitter van de veiligheidsregio. Hierdoor wordt de informatievoorziening naar de minister gestroomlijnd en wordt de informatiepositie van de voorzitter van de veiligheidsregio gegarandeerd.

4.2.8.3. Bestuursdwang, last onder dwangsom (artikel 58u, 68ka) en strafbaarstellingen en strafsancties (artikel 68bis) en aanwijzing toezichthouders (artikel 64b)

Dit wetsvoorstel regelt dat de minister of de burgemeester bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom (zie artikel 58u, waarbij moet worden aangetekend dat in diverse gevallen de bestuursdwang- en dwangsombevoegheid van de burgemeester reeds voortvloeit uit artikel 125, derde lid, Gemeentewet: zie het als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegde handhavingsschema). Het tot hoofdstuk VIIa Wpg vernummerde hoofdstuk over de openbare lichamen bevat reeds enkele bijzondere bepalingen voor de toepassing van de Wpg in Caribisch Nederland. De artikelen 68i tot en met 68k van dat hoofdstuk bevatten diverse regels voor het toepassen van bestuursdwang. Die regels zijn noodzakelijk omdat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Het wetsvoorstel (artikel 68ka) voegt aan hoofdstuk VII een regeling toe voor het opleggen van een last onder dwangsom in Caribisch Nederland. Dit wetsvoorstel voorziet in hoofdstuk Va in strafbaarstellingen en strafsancties in geval van niet-naleving van het bij of krachtens hoofdstuk Va bepaalde. Ingevolge artikel 64 Wpg zijn de ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) reeds belast met het toezicht op de naleving van de Wpg en de daarop berustende regels. Dit toezicht zal zich feitelijk beperken tot publieke en besloten plaatsen. In artikel 64b wordt in aanvulling hierop geregeld dat de minister voor het toezicht op de naleving op (specifieke) publieke en besloten plaatsen andere toezichthoudende ambtenaren kan aanwijzen.

Voor een nadere toelichting op deze onderwerpen wordt verwezen naar paragraaf 8.3 van deze toelichting en naar de artikelsgewijze toelichting bij de in deze paragraaf genoemde bepalingen.

4.2.8.4.Tijdelijke inzet digitale middelen (artikel 58v)

Voor een toelichting op de regeling inzake de tijdelijke inzet van digitale middelen wordt verwezen naar paragraaf 5.

4.2.9. Wijziging van andere wetten

Het voorstel voorziet in wijziging van een aantal specifieke wetten. Dit betreft de Arbeidsomstandighedenwet (artikel II), de Arbeidsveiligheidswet BES (artikel III) en de Wet kinderopvang (artikel IV). Bij het vervallen van hoofdstuk Va moeten de in dit voorstel opgenomen wijzigingen van andere wetten ongedaan worden gemaakt. De artikelen V en VI voorzien hierin. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

5. Tijdelijke inzet digitale middelen

5.1. Achtergrond en doel

Hoofdstuk Va bevat een regeling voor de inzet van digitale middelen en het voorkomen van misbruik daarvan. Sinds 16 maart 2020 zijn op grond van noodverordeningen strenge maatregelen van kracht om de verspreiding van het coronavirus te beperken. Deze maatregelen hebben effect gesorteerd. Het aantal nieuwe besmettingen, ziekenhuisopnames en het aantal nieuwe opnames op de IC-afdelingen is momenteel afgenomen en ook het aantal sterfgevallen per week neemt geleidelijk af. Nederland is daarmee in een overgangsfase terecht gekomen, waarbij beperkende maatregelen gerichter kunnen worden ingezet. Per 11 mei 2020 zijn om die reden een aantal beperkende maatregelen versoepeld.

Het verder versoepelen van de beperkingen die de intelligente lockdown met zich brengt, kan alleen plaatsvinden met behulp van een combinatie van begeleidende maatregelen en de medewerking van de gehele bevolking. Een succesvolle controle-strategie vergt in het bijzonder dat de keten van infecties doorbroken wordt en verdere infecties voorkomen worden. Daarbij zijn de volgende drie punten van groot belang: testen, traceren en thuisrapportage. Dit wordt hieronder nader toegelicht:

- *Testen*
  Nieuwe besmettingsgevallen moeten zo snel als mogelijk worden vastgesteld. Vanaf 1 juni 2020 kan iedereen met klachten zich laten testen.

- *Traceren*
  Bij een intensief testbeleid hoort onlosmakelijk intensieve bron- en contactopsporing. De gemeentelijke gezondheidsdienst (hierna: GGD) spoort personen op die de voorafgaande dagen in contact zijn geweest met een besmette persoon en benadert deze, om verdere besmettingen te kunnen voorkomen.

- *Thuis rapporteren*
  Personen die in contact zijn geweest met een besmette persoon krijgen het advies om gedurende een bepaalde periode thuis te blijven en hun gezondheidsconditie te (laten) monitoren.

Om deze drie punten zo goed mogelijk gestalte te kunnen geven is de testcapaciteit van de GGD de afgelopen weken steeds verder uitgebreid en kan in juni 2020 iedereen in Nederland met klachten worden getest. Daarnaast is het aantal medewerkers van de GGD dat zich bezighoudt met de analoge bron- en contactopsporing in de afgelopen maanden sterk opgeschaald. De GGD heeft bovendien een plan opgesteld voor verdere opschaling voor de uitvoering van het bron-en contactopsporing. Al op 6 april heeft het OMT met het oog op dit intensievere testbeleid de

minister geadviseerd om de mogelijkheden voor ondersteuning van bron- en contactonderzoek met behulp van mobiele applicaties te onderzoeken.

De GGD heeft echter aangegeven dat zij in het kader van de bron- en contactopsporing, naast de uitbreiding van het aantal analoge onderzoeken, behoefte heeft aan digitale ondersteuning, om het op een zo compleet, efficiënt en snel mogelijke wijze van traceren van de contacten van een met het virus besmet persoon mogelijk te maken.

De regering onderkent de mogelijke toegevoegde waarde van het inzetten van digitale middelen. Ook de TK heeft in de aangenomen motie Jetten[15] overwogen dat het gebruik van apps kan bijdragen aan het beheersen van het virus. Op basis van de uitgangspunten van vrijwilligheid, privacy, informatieveiligheid, grondrechten, nationale veiligheid is de Minister van VWS dan ook gestart met een verkenning van digitale middelen, waarvan de zogenaamde 'appathon' op 18 en 19 april 2020 het startpunt was; in de brief[16] aan de Tweede Kamer van 21 april 2020 is hierop uitvoering ingegaan. En zoals bekend, is na de appathon door de minister een *programma Realisatie digitale ondersteuning* opgezet om tezamen met alle relevante partijen, naast RIVM en GGD bijvoorbeeld ook de Autoriteit Persoonsgegevens tot een zorgvuldige ontwikkeling hiervan te komen; zie hierover uitgebreider de brief aan de Tweede Kamer van 6 mei 2020[17].

Dat neemt echter niet weg dat er ook kritische vragen zijn rond de inzet van digitale middelen; zo ook in genoemde motie. Een kernvraag die steeds boven komt en die bijvoorbeeld ook in het kader van de appathon door de Autoriteit Persoonsgegevens is gesteld, is die over mogelijk onwenselijke verplichtstelling van een apps door 'derden', die een persoon bijvoorbeeld de toegang tot een gebouw ontzeggen als hij geen gebruik maakt van de app of daar geen inzage in wil geven. Dit acht de regering met de Tweede Kamer en de AP onwenselijk; de minister heeft dat ook reeds aangegeven in genoemde brief van 21 april. Het voorkomen van onwenselijke verplichtstelling, is dan ook de aanleiding voor dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel bevat verder een bepaling die de mogelijkheid tot het gebruik van digitale middelen in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken genoemd in artikel 6, eerste lid van de Wpg expliciteert. Hoewel de inzet van digitale middelen door de GGD al sinds jaar en dag gebruik is, wordt voorgesteld om die praktijk in elk geval met het oog de bestrijding van de epidemie van het virus expliciet te maken om daarmee maximale duidelijkheid daarover te geven.

Het voornemen is dat een notificatieapplicatie (hierna: notificatieapp) als eerste digitaal middel ter ondersteuning van bron- en contactopsporing ontwikkeld wordt. Op de vormgeving van en gegevensverwerking in het kader van deze app wordt in de toelichting dan ook nader ingegaan. Omdat het op het moment van schrijven van deze toelichting de app nog in ontwikkeling is en deze de testfase nog moet doorstaan, bestaat de mogelijkheid dat hier nog kleine wijzigingen in plaatsvinden.

In de toekomst kunnen en zullen waarschijnlijk ook andere digitale middelen worden ingezet, niet alleen bij bron- en contactopsporing, maar ook bij de andere taken in het kader van de bestrijding van de epidemie van het virus. Gedacht kan worden aan e-Gezondheidsapps voor triage, apps voor zelfmonitoring of monitoring in het kader van een zorgrelatie of apps voor zorg op afstand. Met de huidige explicitering van de Wpg is ook de inzet van deze middelen wettelijk geborgd.

5.2. Bron- en contactopsporing als wettelijke taak van de GGD

Op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wpg heeft het college van burgemeester en wethouders, en ingevolge artikel 14 in samenhang met de artikelen 21 e.v. van de Wpg, voor hen de GGD, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene infectieziektebestrijding en meer specifiek de taak om bron- en contactopsporing te doen bij

[15] Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 223.
[16] Kamerstukken II 2019/20, 25295 nr. 277.
[17] Kamerstukken II 2019.20, 25295 nr. 315.

meldingen van besmetting met een infectieuze ziekte die behoort tot groep A, zoals COVID-19, bedoeld in de artikelen 21, 22, 25 en 26 (sub c).

Deze taken zijn vormvrij weergegeven. De GGD kan die dan ook op verschillende manieren invullen, zowel analoog als digitaal. Op grond van dit artikel kunnen dan ook ondersteunende digitale middelen ingezet worden om het bron- en contactonderzoek zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren.

Het gebruik van digitale hulpmiddelen past ook bij de huidige werkwijze van de GGD-en. De GGD-en geven aan dat digitale middelen, met de juiste waarborgen omkleed, een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van de bestrijding van de uitbraak. Daartoe werken de GGD-en samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de totstandkoming van dergelijke digitale middelen. Ook heeft zij in de afgelopen jaren niet alleen verschillende gezondheidsapps en websites voor burgers ontwikkeld, maar heeft zij ook de GGD-appstore gelanceerd. De GGD-appstore biedt een overzicht van relevante gezondheids-apps die door de GGD zijn getoetst op hun werking en betrouwbaarheid. In het kader van de bestrijding van de epidemie van het virus werken de GGD-en samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de totstandkoming van de COVID-19 notificatieapp (hierna kortweg: notificatieapp). Afhankelijk van de ontwikkeling van het virus kan deze samenwerking verder worden uitgebreid naar andere digitale middelen.

5.2.1. Huidige analoge contactopsporing

Bij de huidige analoge contactopsporing neemt een medewerker van de GGD contact op met de patiënt en brengt samen met de patiënt de personen met wie de patiënt in de afgelopen periode in contact is geweest, en de plaatsen waar hij is verbleven, in kaart. De patiënt verstrekt zo mogelijk de contactgegevens van deze personen aan de medewerker van de GGD. De GGD neemt vervolgens in overleg met de patiënt (telefonisch of per brief) contact op met deze personen, informeert hen dat zij mogelijk in contact zijn geweest met een besmet persoon, en informeert hen over de eventueel te nemen vervolgstappen. De medewerker van de GGD maakt hiervoor per individu een risico-inschatting, waarbij de GGD kijkt hoe nauw het contact is geweest en of de contacten op dit moment klachten ervaren. Afhankelijk van deze risico-inschatting zal het handelingsperspectief per contact verschillen.

5.2.2. Aanvullend digitaal contactonderzoek

Het spreekt voor zich dat de toepassing van de huidige analoge methode van contactopsporing niet alleen een arbeidsintensieve en tijdrovende bezigheid is. Zij brengt daarnaast beperkingen met zich voor wat betreft de doeltreffendheid en de te verwerken aantallen meldingen. Het is immers voorstelbaar dat het niet altijd mogelijk is om zich exact te herinneren met wie men allemaal contact heeft gehad over een bepaalde tijdsperiode, laat staan dat men van al die personen de contactgegevens zou hebben. Ook vergt het van de GGD behoorlijk wat tijd en mankracht om de contactpersonen te bereiken, waardoor werkelijk geïnfecteerde personen intussen opnieuw andere personen kunnen besmetten. Verder kan men in contact geweest zijn met allerlei mensen die men überhaupt niet kent en waarvan men dus ook geen contactgegevens bezit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het boodschappen doen bij de supermarkt, een fietstocht of wandeling waarbij men andere mensen tegenkomt of een reis met het openbaar vervoer, waarbij men in alle gevallen andere mensen tegenkomt, waarvan de identiteit onbekend is en ook niet via fysiek onderzoek te achterhalen. Daarnaast is uitgebreid contact met een geïnfecteerde persoon om de wel bekende contacten te achterhalen ook niet altijd mogelijk. Bijvoorbeeld als de besmette persoon zodanig fysiek verzwakt is dat er geen uitvraag gedaan kan worden.

Het gebruik van digitale technologieën kan dan ook een belangrijke rol spelen in de bestrijding van de epidemie van het virus en de versoepeling van de huidige noodzakelijke beperkingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de eerder genoemde notificatieapp die op een smartphone kan worden geïnstalleerd. Dergelijke applicaties kunnen helpen bij het indammen van het aantal besmettingen en de beperkingen van de analoge contactopsporing verhelpen. Zo kunnen deze digitale applicaties een middel zijn in het proces van bron- en contactopsporing, waarbij op een

doeltreffende en doelmatige wijze anoniem contactopsporing uitgevoerd wordt en mogelijk besmette personen geïnformeerd worden in de te volgen handelswijze. De epidemie van het virus kan hiermee op een meer doeltreffende en doelmatige wijze worden ingedamd. Dit is in het bijzonder van belang in het kader van een controle-strategie waarbij de beperkingen worden afgeschaald en het aantal contacten tussen personen daardoor geleidelijk weer zal toenemen. Het spreekt voor zich dat eventueel in te zetten digitale hulpmiddelen te allen tijde moeten voldoen aan alle geldende normen en regelgeving. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan de technische en veiligheidsvereisten, maar bijvoorbeeld ook aan de AVG, grondrechten, het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en in een voorkomend geval wet- en regelgeving over medische hulpmiddelen.

5.2.3. Notificatieapp

5.2.3.1. Doel en waarborgen notificatieapp

Met de inzet van een notificatieapp kan het bron- en contactonderzoek van de GGD worden ondersteund. Met een notificatieapp kunnen contacten met geïnfecteerde personen sneller worden opgespoord en geïnformeerd en kan het bereik van het contactonderzoek worden vergroot. Er kunnen immers ook contacten die de patiënt niet kent worden bereikt. Een dergelijke app vervult een aanvullende rol in het analoge onderzoek van de GGD naar met welke personen een geïnfecteerde persoon contact heeft gehad. De notificatieapp vervult geen rol bij het vaststellen of iemand geïnfecteerd is geraakt met het virus. Dat wordt net als nu door de arts of GGD individueel (zonder gebruikmaking van een app) bepaald. De notificatieapp vervult ook geen rol bij de meldingen die door een arts en de GGD op grond van de Wpg verplicht moeten worden gedaan. Artsen en GGD doen die meldingen via de daartoe ingerichte procedures; de notificatieapp is daar niet bij betrokken. De app vervult alleen een rol in het bron- en contactonderzoek.
Een digitale notificatieapp geeft burgers de mogelijkheid om zelf anoniem vast te stellen dat ze recent in contact zijn geweest met een besmet persoon, zonder dat ze weten wie de besmette persoon is en zonder dat de plaatsen waar personen geweest zijn, worden bijgehouden, noch in de notificatieapp, noch in een centrale gegevensbank. Burgers kunnen zo zelf ook daadwerkelijk bijdragen aan het voorkomen van besmettingen.

Fundamentele vereisten voor een doeltreffende exit-strategie die berust op digitale technologieën is het vertrouwen van de burger in dit soort technologieën en de grootst mogelijke deelname van de burger hieraan. Het gebruik ervan moet dan ook met de strengste waarborgen omkaderd zijn en voldoen aan de vereisten inzake de grondrechten. De toepassing van de privacy-by-design principes van de AVG moet bovendien centraal staan bij de ontwikkeling van notificatieapp. Het Europees Comité voor gegevensbescherming beveelt op dit vlak digitale notificatieapps aan die gebruik maken van bluetooth en die gedecentraliseerd werken, een methode waarvoor ook gekozen wordt bij de notificatieapp die op het moment van schrijven van deze toelichting ontwikkeld wordt ter ondersteuning van de contactopsporingstaak van de GGD. Het moge duidelijk zijn dat bij de ontwikkeling van de notificatieapp alle genoemde eisen het uitgangspunt zijn.

De doeltreffendheid van een notificatieapp is exponentieel evenredig met het aantal personen dat eenzelfde app installeert en activeert. Het ontwikkelen van een notificatieapp die in overeenstemming is met de privacywetgeving en de grondrechten in het algemeen is dus niet alleen een basisvereiste om dergelijke technologie toe te laten, het is een onderliggende voorwaarde om de doeltreffendheid van de technologie te kunnen verzekeren. Alleen als er vertrouwen is in deze technologie zal de burger overtuigd zijn dat dit een noodzakelijk middel is in het doorbreken van de besmettingsketen en de stap zetten om hierin een bijdrage te leveren.

5.2.3.2. Werking notitificatie-app

Hieronder volgt een beschrijving van de werking van de notificatieapp zoals die nu in ontwikkeling is:

- Persoon 1 heeft de notificatieapp gedownload. De app maakt in het huidige ontwerp gebruik van bluetooth genereert een uniek, niet tot de persoon terug te herleiden contactcode uit die elke 10-20 minuten wijzigt.

- Met behulp van bluetooth zendt de app deze contactcodes uit, die door andere telefoons die de app ook hebben gedownload kunnen worden ontvangen.
- Deze ontvangen contactcodes (contacten met andere telefoons) worden alleen lokaal, op de telefoons van personen die de app hebben geïnstalleerd, voor een periode van 14 dagen vastgelegd.
- Persoon 1 ontwikkelt COVID-19 klachten en gaat naar de huisarts.
- De huisarts laat persoon 1 testen op COVID-19; de test is positief.
- De arts geeft de besmetting door aan de GGD.
- Persoon 1 wordt door de GGD benaderd om deel te nemen aan het reguliere fysieke contactonderzoek en er wordt gevraagd of hij gebruik maakt van de notificatieapp.
- Indien dat het geval is vraagt de GGD toestemming voor het gebruik van de contactcodes van persoon 1.
- Op dat moment geeft de GGD/het laboratorium/huisarts persoon 1 een autorisatiecode die hij kan invoeren in de app of biedt de arts een code aan waarmee de gebruiker kan melden dat bij hem een besmetting is vastgesteld. Omdat de app nog in ontwikkeling is, is de precieze moment en vormgeving hiervan op het moment van schrijven van deze memorie nog niet bekend.
- Omdat het gebruik van de app vrijwillig is, bepaalt persoon 1 zelf of hij zijn contactgegevens ter beschikking stelt.
- Als hij dat doet, worden de door hem in de afgelopen 14 dagen uitgezonden contactcodes (anoniem) geüpload naar een server.
- Op de server worden de contactgegevens beschikbaar gemaakt om opgehaald te worden (pull).
- De notificatieapp op de telefoons van alle gebruikers halen de contactcodes die beschikbaar zijn gemaakt periodiek op van de server (pull).
- Op de telefoon van de gebruiker wordt vervolgens door de app gecheckt of er een match is tussen enerzijds de in de telefoon vastgelegde contactcodes van de telefoons met wie contact is geweest en de contactcodes die zijn opgehaald van de server.
- Als er zo een match is, geeft de app een signaal dat er sprake is geweest van risicovol contact en wordt daarbij direct een relevant handelingsperspectief geboden.
- De app is zo vormgegeven dat niet ieder opgevangen bluetoothsignaal leidt tot een melding, maar dat rekening wordt gehouden met vooraf bepaalde risicofactoren zoals de duur van het contact en de nabijheid van de andere gebruiker: een heel kortdurend contact op een relatief verre afstand resulteert dan niet in een melding, een langer durend contact wél.
- De app heeft ook een mogelijkheid om (tijdelijk) het bluetooth signaal uit te zetten. Hiervoor kan bijvoorbeeld gekozen worden als men thuis is, met alleen de huisgenoten. Op die manier kan voorkomen worden dat het signaal van de besmette buurman, die aan de andere kant van de muur op de bank in zijn huiskamer zit, leidt tot een melding over een mogelijk contact met een besmet persoon.
- Het signaal dat gestuurd wordt naar de telefoon van persoon 2 zal inhouden dat hij mogelijk in contact is geweest met een positief getest persoon en hij wordt geadviseerd over vervolgmaatregelen. Deze berichten zijn in afstemming met de GGD opgesteld.
- Na twee weken worden de signalen dat er contact is geweest met andere telefoons (automatisch) definitief verwijderd.

De notificatieapp zal, zoals hiervoor al is omschreven, een ondersteunende rol spelen bij bron- en contactopsporing door de GGD. Dat betekent dat de parameters aan de hand waarvan de app zal werken, door de GGD, met gebruikmaking van de expertise van het RIVM, zijn gegeven. Dat betekent ook dat de inhoud van berichten die met de app zullen worden verstuurd, zijn afgestemd met de GGD. De GGD draagt zorg voor een goede inbedding in de reguliere bron- en contactopsporing, zowel wat betreft de aanpak van de infectieziekte, als waar het aspecten betreft zoals de sociaal-maatschappelijke impact van het verspreiden van signalen dat iemand in contact is geweest met een besmet persoon. Dat doet de GGD nu ook al in het kader van de reguliere analoge contactopsporing, en die verantwoordelijkheid blijft bij de GGD, ook voor zover de GGD als ondersteuning bij de contactopsporing gebruik maakt van een app.

Omdat een test niet altijd door de huisarts wordt aangevraagd, maar deze bijvoorbeeld ook in het ziekenhuis uitgevoerd kan worden, op eigen verzoek via een teststraat voor aangewezen beroepsgroepen (zoals zorgverleners en leerkrachten) of direct via de GGD naar aanleiding van bron- en contactonderzoek, kan de hiervoor beschreven werkwijze enige variaties bevatten. Dit laat echter onverlet dat de contactcodes die beschikbaar worden gemaakt om op te halen door telefoons van gebruikers te allen tijde contactcodes zijn van personen die positief getest zijn op covid-19 en die toestemming hebben gegeven voor het gebruik hiervan.

5.2.3.3. Effectiviteit notificatieapp

Om te kunnen beoordelen of de inzet van de notificatieapp proportioneel is, is het van belang dat de inzet van de app ook daadwerkelijk effectief is. Hiervoor is het niet alleen noodzakelijk dat de app op grote schaal gebruikt gaat worden door de burgers, maar ook dat de app ook daadwerkelijk helpt bij het terugdringen van het aantal en de snelheid van verspreiding van de besmettingen en hiermee het versoepelen van de beperkende maatregelen mogelijk maakt. Het onderzoek naar de effectiviteit van de notificatieapp staat nog in de kinderschoenen, simpelweg omdat daar nog onvoldoende ervaringen mee zijn opgedaan. Hoewel er op meerdere plekken in de wereld al apps in gebruik zijn genomen, is er op dit moment nog weinig (wetenschappelijk) bewijs voor hun effectiviteit. Simulatiemodellen en eerste wetenschappelijke inzichten suggereren echter wel dat, zelfs bij inachtneming van beperkt gebruik door smartphone-users en mensen zonder gebruik, de introductie van een dergelijke app kan bijdragen aan de reductie van het aantal verdere besmettingen en het reduceren van de tijd tussen besmetting en signalering van andere geïnfecteerden. Dit omdat de tijd tussen infectie, opsporen van contacten en signalering deze contacten aanzienlijk gereduceerd wordt. Gedurende het gebruik van de app zal onderzoek gedaan worden naar de effectiviteit en worden buitenlandse ontwikkelingen op dit vlak nauwgezet gevolgd. Nieuwe inzichten kunnen verwerkt worden of eventueel leiden tot het staken van het gebruik.

Er is dan ook voorzien in een strak proces van evaluatie en monitoring, om zo nodig aanpassingen en bijstellingen te kunnen doen aan de app en zo de effectiviteit te toetsen en zo mogelijk te vergroten. Het zou dan ook kunnen zijn dat als de app onvoldoende effectief is, het gebruik wordt beëindigd. Indien dat niet het geval zou zijn, zou er immers niet alleen een ongelegitimeerde inbreuk op de grondrechten plaatsvinden, maar ook een groter beslag op alle inzet van middelen leggen dan wenselijk en verantwoord.

De vormgeving van de app is ingebed in een proces met de GGD en het RIVM en gebaseerd op het programma van eisen dat zij hebben opgesteld. Zij hebben de ontwikkelaars van de app meegenomen in aspecten waarin de app moet ondersteunen. Zij beoordelen de apps op de vraag in hoeverre de apps daaraan voldoen, en in hoeverre zij aansluiten bij het beoogde doel van het vergroten van de snelheid, effectiviteit, kwaliteit en opschaling van het contactonderzoek. De parameters aan de hand waarvan een contactonderzoekapp zal werken, en bijvoorbeeld zal bepalen of een contact een "risicovol" contact is die moet worden gewaarschuwd, worden door de GGD en het RIVM bepaald en getoetst. Op deze manier wordt ook zo goed mogelijk geborgd dat de juiste telefoons een signaal krijgen, en dat door middel van de app de juiste personen worden gewaarschuwd.

Voor de effectiviteit van de app is het ook belangrijk dat de ontwikkelaar van de app voorziet in een eenvoudig toegankelijk en effectief klachtenmechanisme voor mensen die menen dat de app niet goed functioneert of anderszins tot onwenselijke gevolgen leidt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hier per afzonderlijk digitaal middel nadere regels over worden gesteld. Hiervoor zal een specifieke beoordeling per concrete toepassing een punt van aandacht zijn.

5.3. Vrijwilligheid en expliciet verbod

Uitgangspunt bij bron- en contactopsporing is dat het in alle gevallen plaatsvindt op grond van vrijwillige medewerking van de betrokkenen. Alleen in geval van bronopsporing waarbij gebouwen, vervoermiddelen, goederen of waren verdacht zijn van besmetting, kunnen op grond van artikel

47 in samenhang met artikel 65 Wpg, betrokkenen worden gedwongen om medewerking te verlenen.

Deze vrijwilligheid geldt niet alleen voor het analoge contactonderzoek, maar ook voor de eventueel in te zetten digitale hulpmiddelen bij bron- en contactopsporing. Een eventueel ingezet digitaal hulpmiddel, zoals een notificatieapp mag dan ook uitsluitend gebruikt worden indien de betrokkene daar expliciet toestemming voor verleent en indien het doel nadrukkelijk de bron- en contactopsporing dient zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder c, van de Wpg. Gebruik van een dergelijk digitaal hulpmiddel mag dan ook niet ten behoeve van andere doelen of in andere domeinen plaatsvinden. Het gebruiken van het digitale hulpmiddel voor commerciële dienstverlening is tevens niet toegestaan. Uitgangspunt is dat het digitale hulpmiddel bedoeld is ter ondersteuning van het bron- en contactopsporing, en het kan dus enkel en alleen voor de uitoefening van deze publieke taak gebruikt worden. In dit licht is het dan ook uitdrukkelijk niet toegestaan dat werkgevers, zorgverzekeraars, onderwijsinstellingen, winkels, etc. het gebruik van dergelijke digitaal hulpmiddel (indirect) verplicht zullen stellen.

Deze verplichtstelling is op grond van zowel de AVG als diverse zorgplichten, zoals bijvoorbeeld de zorgplicht van een goed werkgever in het Burgerlijk Wetboek, in de huidige wetgeving over het algemeen ook nu al niet toegestaan. Zo legt de AVG verplichtingen met betrekking tot gegevensverwerkingen op aan verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers, en kent rechten met betrekking tot deze verwerkingen toe aan betrokkenen, bijvoorbeeld werknemers, studenten, verzekerden, patiënten, etc. Op grond van de AVG moet, in geval een gegevensverwerking op toestemming van de betrokkene is gebaseerd, deze toestemming ondubbelzinnig, geïnformeerd en in vrijheid gegeven zijn. Als de toestemming niet aan deze vereisten voldoet, kan de verwerking niet daarop worden gebaseerd. Dus, als een werknemer, student, verzekerde, patiënt, etc. direct of indirect verplicht zou worden om toestemming te geven, of als er op hem/haar druk zou worden uitgeoefend om dat te doen, is de consequentie dat de verwerking niet rechtmatig is, omdat de toestemming niet vrijwillig is gegeven en er daarmee geen geldige grondslag is voor het verwerken van persoonsgegevens. Als bijvoorbeeld een werkgever, onderwijsinstelling, verzekeraar, restauranteigenaar etc. een persoon vraagt of verplicht een digitaal middel te gebruiken of om hem te informeren als een digitaal hulpmiddel van de bron- en contactopsporing aangeeft dat deze persoon in contact is geweest met iemand die het virus heeft, dan handelt hij in strijd met de AVG. Door deze toestemming voor gegevensverwerking af te dwingen, creëert hij een situatie die ertoe kan leiden dat andere verwerkingsverantwoordelijken (zoals huisarts, GGD, RIVM) de AVG niet goed naleven.

Vanuit de AVG wordt van de verwerkingsverantwoordelijken (huisarts, GGD, RIVM) verlangd dat ze tenminste bij twijfel onderzoeken of de indertijd gegeven toestemming rechtsgeldig is. De betrokkene zou zich bovendien tot de Autoriteit Persoonsgegevens of de rechter kunnen wenden.

Een werkgever of onderwijsinstelling die het eventueel ter ondersteuning van het bron- en contactopsporing ingezette digitale hulpmiddel verplicht stelt of aan het niet gebruiken daarvan negatieve consequenties verbindt, handelt bovendien onrechtmatig. Een werkgever mag bijv. op grond van artikel 7:660 van het Burgerlijk Wetboek instructies geven aan zijn werknemers, maar dergelijke regels en de handhaving daarvan dienen plaats te vinden binnen de kaders van algemeen verbindende voorschriften (en de arbeidsovereenkomst). De facto wordt de werknemer door zijn werkgever gedwongen zijn AVG-rechten (en misschien breder zijn grondrechten) te laten inperken als de werkgever de instructie geeft de digitaal hulpmiddel te gebruiken en/of negatieve consequenties verbindt aan het niet gebruiken hiervan. Aangezien daarvoor geen (wettelijke) rechtvaardiging bestaat, mag een werkgever deze instructie niet geven. Verder handelt een werkgever die het gebruik van de digitaal hulpmiddel verplicht stelt of aan het niet gebruiken daarvan negatieve consequenties verbindt, niet als goed werkgever (artikel 7:611 BW).

In het kader van de appathon op 18 en 19 april 2020 om een aantal bestaande apps te beproeven, is van diverse zijden zorg geuit over het risico dat derden, hoewel dat nadrukkelijk niet past bij het uitgangspunt van vrijwilligheid, anderen zouden willen verplichten tot het gebruik van bijvoorbeeld de apps waar de GGD gebruik van kan maken, als voorwaarde om toegang te krijgen tot een bepaalde locatie. Denk hierbij aan werkgevers, scholen, winkels en horeca-ondernemingen die

respectievelijk hun werknemers, leerlingen en klanten de toegang weigeren als zij niet laten zien dat zij gebruik maken van de GGD-app en laten zien of zij 'clean' zijn.

Omdat de regering het echter niet alleen onwenselijk vindt dat een eventueel geïntroduceerd digitaal middel bij het bron- en contactopsporing (direct of indirect) verplicht gesteld wordt, maar het tevens onwenselijk vindt dat betrokkenen vervolgens via een civiele procedure hun recht zouden moeten halen, is ervoor gekozen een expliciet verbod op een dergelijke verplichting in artikel 6a van de Wpg op te nemen. Voor de volledigheid zij vermeld dat dit verbod ook voor de GGD-en zelf geldt. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het gebruik van een digitaal hulpmiddel ter ondersteuning van bron- en contactopsporing te allen tijde berust op vrijwilligheid en uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.

Overtreding van het verbod wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.

5.4. Explicitering van de wettelijke grondslag

Naast het hiervoor beschreven verbod is een bepaling opgenomen die de bestaande mogelijkheid en praktijk van het gebruik van digitale middelen ter ondersteuning van het bron- en contactonderzoek expliciteert. Op grond van de Wpg draagt het college van burgemeester en wethouders zorg voor de uitvoering van de algemene infectieziektebestrijding, waaronder in ieder geval ook bron- en contactopsporing bij meldingen (artikel 6, eerste lid). Deze taak wordt op grond van artikel 14 in samenhang met artikel 21 en verder van de Wpg uitgevoerd door de GGD. Nu met het oog op het onder controle krijgen van de verspreiding van het virus beoogd is om op digitale middelen breed in te zetten voor bron- en contactonderzoek, wordt de gelegenheid te baat genomen om de mogelijkheid tot het gebruik van digitale ondersteuning bij de uitvoering van deze taak te expliciteren.

5.5. Gegevensverwerking

5.5.1. Wettelijke grondslag voor gegevensverwerking

Op elk concreet digitaal middel dat ter ondersteuning van de bron- en contactopsporing wordt ingezet, is of wordt zowel bij het ontwerp, de ontwikkeling en de uiteindelijke keuze tot het inzetten hiervan rekening gehouden met de AVG en de UAVG. Er wordt een privacy impactanalyse (DPIA) uitgevoerd en er wordt advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Zo ook voor de nog in ontwikkeling zijnde de notificatieapp. Niettemin zal hieronder uiteengezet worden dat ook in het kader van het wetsvoorstel en meer specifiek met betrekking tot de notificatieapp voldaan wordt aan de AVG.

Artikel 9, tweede lid, aanhef en onder h, in samenhang met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG bepalen dat als er sprake is van verwerking van bijzondere gegevens (in dit geval gezondheidsgegevens) is toegestaan indien de verwerking noodzakelijk is om redenen van algemeen belang op het gebied van volksgezondheid ter uitvoering van een publieke wettelijke taak. Daarvan is in het kader van de bestrijding van het virus en het belang van de controlestrategie sprake. Voorwaarde daarbij is dat de verwerking is uitgewerkt in een Unierechtelijke of lidstatelijke bepaling waarin passende en specifieke maatregelen zijn opgenomen ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (met name het beroepsgeheim).

De Wpg bevat, zoals hieronder zal worden toegelicht, dergelijke wettelijke grondslagen ter bescherming van zwaarwegende algemene belangen van volksgezondheid:

- De minister van VWS heeft op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wpg de taak om de kwaliteit en de doelmatigheid van publieke gezondheidszorg te bevorderen. In aanvulling daarop draagt hij zorg voor de instandhouding en de verbetering van de ondersteuningsstructuur. De minister heeft bovendien op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg de leiding bij de bestrijding van een infectieziekte uit groep A, zoals het virus.

- Een arts is op grond van artikel 22, eerste lid, van de Wpg verplicht om bij de GGD een melding (bestaande uit onder meer naam, BSN, ziektebeeld en eerste ziektedag) te doen van een vastgestelde infectie. Op grond van artikel 22, eerste lid, van de Wpg, respectievelijk, artikel 25, eerste lid van de Wpg, zijn de arts en het hoofd van het laboratorium verplicht een vermoeden of vaststelling van een infectie met het virus te melden aan de GGD.

- In artikel 24, eerste lid van de Wpg is vervolgens bepaald welke gegevens in de verplichte melding van de arts moeten zijn opgenomen. Het gaat daarbij om de naam, het adres, het geslacht, de geboortedatum, het burgerservicenummer en de verblijfplaats van de betrokken persoon, de infectieziekte dan wel een beschrijving van het ziektebeeld, de eerste ziektedag, de vaccinatietoestand, het gebruik van chemoprofylaxe, de vermoedelijke infectiebron, de datum van vermoeden of vaststelling van infectie, de wijze van vaststelling van die infectieziekte, en indien nodig, of de betrokken persoon dan wel een persoon in zijn directe omgeving beroeps- of bedrijfsmatig betrokken is bij de behandeling van eet- of drinkwaren of bij de behandeling, verpleging of verzorging van andere personen.

- In artikel 25, tweede lid van de Wpg is bepaald welke gegevens in de verplichte melding van het hoofd van het laboratorium moeten zijn opgenomen. Het gaat om de arts, de naam, de geboortedatum en het burgerservicenummer van de betrokken persoon. Indien de melding betrekking heeft op een persoon die verblijft in een andere gemeente, dan moet de melding op grond van artikel 25, vierde lid, van de Wpg, tevens doorgegeven worden aan de GGD in de verblijfplaats.

- In artikel 27, eerste lid, van de Wpg is bepaald dat de GGD de ontvangst van een melding van een arts dat iemand (vermoedelijk) geïnfecteerd is met het virus onverwijld door moet geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester van de gemeente waarin de betrokken persoon zijn woon- of verblijfplaats heeft.

- De GGD moet de ontvangst van de melding ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Wpg tevens onverwijld doorgeven aan het RIVM. Daarbij moeten ingevolge het derde lid de volgende gegevens worden verstrekt: de infectieziekte, het geslacht, de geboortenaam en het geboortejaar van de betrokkene en de eerste drie cijfers van de postcode van het adres, en de uitslag van een eventueel nader onderzoek.

- De GGD is op grond van artikel 29 Wpg verplicht om een dergelijke melding te registreren.

- De GGD moet die melding bovendien doorsturen naar het RIVM (artikel 28 Wpg; niet op naam, wel met vermelding eerste drie cijfers postcode van patiënt).

- De GGD heeft op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, in samenhang met de artikelen 14 en 22 van de Wpg vervolgens de wettelijke taak tot het doen van bron- en contactopsporing bij de melding van een infectie met het virus.

- Ingevolge de explicitering in het voorgestelde artikel 58a van de Wpg kan de GGD digitale middelen gebruiken bij deze bron- en contactopsporing.

Tot slot is bij constatering van een (mogelijke) infectie sprake van een behandelrelatie tussen een geïnfecteerde burger en de GGD. Hiervoor is in artikel 7:457 BW een geheimhoudingsplicht geregeld. Daarmee is voldaan aan de verplichting van artikel 9, tweede lid, aanhef en onder i, AVG dat bepaalt dat bij de verwerking van persoonsgegevens ter bescherming van een zwaarwegend algemeen op het gebied van volksgezondheid het beroepsgeheim geborgd moet zijn. Het voorgaande maakt dat, voor zover bij het gebruik van digitale middelen persoonsgegevens worden verwerkt door de GGD er sprake is van een wettelijke basis en hiermee voldaan wordt aan de AVG. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een expliciete grondslag voor de GGD-en om persoonsgegevens te mogen verwerken en een grondslag om bij lagere regelgeving waarborgen te kunnen stellen, zodat een zorgvuldige verstrekking en verwerking van de (bijzondere

persoons)gegevens verzekerd is.

5.5.2. Gegevensverwerking in het kader van de notificatieapp en de grondslagen

De notificatieapp wordt zodanig ontwikkeld dat het risico op identificatie van de gebruiker zo goed als uitgesloten is. Er wordt zekerheidshalve echter vanuit gegaan dat er in de context van de notificatieapp op enig moment wél persoonsgegevens worden verwerkt en dat de AVG en UAVG daarop dus van toepassing zijn. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar verschillende fases van de gegevensinvoer, -opslag en -uitwisseling in het kader van het gebruik van de app. Het in ontwikkeling zijnde model gaat uit van drie fases: (1) opslag EphID's op de telefoon, (2) uitwisseling met back-end server en (3) invoer van meldingen van infecties, op de telefoon. Dit wordt hieronder nader toegelicht:

Opslag van gebruikers ID's op de telefoon
De Europese Commissie heeft gezamenlijk met de EU-Lidstaten in het eHealth Netwerk een zogenaamde Toolbox opgesteld. Daarin wordt aanbevolen om bij de ontwikkeling van een notificatieapp uit te gaan van een model waarbij de app zgn. pseudo-randomized generated ephemeral, pseudonymised ID's (hierna: EphID's) uitzendt en ontvangt en vastlegt. Dit zijn unieke, niet tot de persoon terug te herleiden nummers (ook wel contactcodes genoemd). De notificatieapp die in ontwikkeling is voldoet met de contactcode aan deze aanbeveling.

Bij de fase waarin de app is gedownload en iemand deze gebruikt door de bluetooth op zijn telefoon aan te zetten en zich hiermee simpelweg in de nabijheid van andere mensen te begeven, is er weliswaar sprake van verwerking van gegevens, maar niet van persoonsgegevens. Dit omdat het voor de onderscheiden gebruikers niet zonder een onevenredige inspanning mogelijk is om te achterhalen wat de identiteit is van de gebruikers van wie EphID's op de telefoon worden vastgelegd.

De grondslag voor deze gegevensverwerking is gelegen in de in vrijheid gegeven, geïnformeerde ondubbelzinnige toestemming van de gebruiker (art. 6, eerste lid, onderdeel a, AVG).
Om te kunnen spreken van geldige toestemming worden in de AVG een aantal voorwaarden verbonden. De toestemming moet zijn gebaseerd op goede en voor de gebruiker begrijpelijke en volledige informatie. De toestemming moet ondubbelzinnig zijn gegeven. De toestemming moet kunnen worden ingetrokken. En de toestemming moet in vrijheid zijn gegeven.
Aan deze voorwaarden wordt voldaan. Het gebruik van de app is voor een ieder vrijwillig. Iedereen kiest er zelf voor of hij de app wil installeren op zijn telefoon. De app kan bovendien tijdelijk "uitgezet" worden, bijvoorbeeld voor de situatie dat de gebruiker thuis alleen op de bank zit, en de app kan te allen tijde verwijderd worden van de telefoon.

Om de vrijwilligheid volledig tot uitdrukking te laten komen is er daarnaast een verbod op het verplichten van het gebruik van de app door derden opgenomen in deze wet.

Verwerkingen in back-end server
Er worden op de back-end server pas gegevens verwerkt, vanaf het moment dat een gebruiker die positief is getest, dit invoert op zijn telefoon en toestemming geeft voor het vrijgeven van de EphID's die zijn telefoon heeft gegenereerd.

In het geval van een geïnfecteerde persoon die de app gebruikt en toestemming heeft gegeven voor het gebruik van de door zijn telefoon gegenereerde EphID's, dan voert de geïnfecteerde gebruiker in de app op zijn telefoon in dat er sprake is van een infectie. De telefoon van de geïnfecteerde gebruiker zal de EphID's van de relevante periode sturen naar de back-end server (zie ook de eerder beschreven voorgenomen werking van de in ontwikkeling zijnde notificatieapp). Deze EphID's van de telefoon van de geïnfecteerde persoon worden vervolgens beschikbaar gemaakt voor alle app-gebruikers. De telefoons van alle gebruikers halen de op de back-end server beschikbaar gemaakte EphID's op.

Er is geen koppeling tussen de persoonsgegevens die de GGD heeft ontvangen en het signaal dat naar de backend-server gaat. In zoverre is er geen sprake van persoonsgegevens. Uit het Breyer-

arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie[18] volgt evenwel dat een uniek nummer, in het arrest een dynamisch IP-adres, kan kwalificeren als een persoonsgegeven als degene die beschikt over dat nummer 'beschikt over wettige middelen waarmee hij de betrokken persoon kan identificeren aan de hand van extra informatie die bij de internetprovider van deze persoon berust." Er is sprake dus van persoonsgegevens als degene die beschikt over de gegevens een bevoegdheid (de juridische mogelijkheid) heeft om de extra abonnee-informatie die zich elders bevindt te verkrijgen en daarmee te bepalen aan wie dat nummer is toegekend. Het gaat er dus om of een persoon indirect kan worden geïdentificeerd. Daarvoor dient gekeken te worden naar alle middelen die redelijkerwijs kunnen worden ingezet door zowel de overheid als enig ander persoon. Voor de kwalificatie van een gegeven als persoonsgegeven is dus niet vereist dat alle informatie aan de hand waarvan de betrokkene kan worden geïdentificeerd bij een en dezelfde persoon berust.

Omdat de GGD beschikt over de personalia (incl. BSN) die door de arts worden verstrekt (art. 22, eerste lid jo. 24, eerste lid, Wpg, wordt op grond van de Breyer-uitspraak zekerheidshalve van uit gegaan dat de GGD de gegevens aan elkaar kan verbinden, waardoor er sprake is van persoonsgegevens.

De verwerkingen die in de back-end server plaatsvinden, zijn allemaal verwerkingen van EphID's. Specifiek de EphID van een besmette gebruiker bij de melding van de besmetting en het ophalen van de EphID door de overige gebruikers van de app. De melding van de besmetting wordt, in overeenstemming met het uitgangspunt van vrijwilligheid, door de gebruiker zelf naar de backend-server verstuurd als door een arts is vastgesteld dat de gebruiker inderdaad besmet is en valt dan ook niet onder de door de arts te verstrekken gegevens (art. 24, eerste lid, Wpg). Er wordt geen koppeling gemaakt met de persoonsgegevens die de arts op grond van zijn meldplicht verstrekt aan de GGD (art. 22, eerste lid, jo. art. 24 , eerste lid, Wpg).

Aangezien echter niet volledig is uit te sluiten dat EphID's nooit tot een persoon te herleiden zijn, zie de verwijzing naar het Breyer-arrest, kan er sprake zijn van persoonsgegevens en dus verwerkingsverantwoordelijkheid in de zin van de AVG. In dat geval is de GGD eventueel in gezamenlijkheid met de minister, verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van de EphID's van geïnfecteerde personen in de back-end server. De GGD doet dit op basis van haar wettelijke taak (in opdracht van het college) om bron- en contactopsporing te verrichten (art. 6, eerste lid onderdeel c, in samenhang met artikel 58a, tweede lid van de Wpg). De verwerkingsgrondslag van de GGD ligt daarmee in de vervulling van een taak van algemeen belang (art. 9, tweede lid, aanhef en onder i en artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel e van de AVG in samenhang met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wpg).

Verwerkingen (naar aanleiding van) van meldingen van infecties, op device
De geïnfecteerde gebruiker voert in de app op de telefoon in, dat er sprake is van een infectie. Vervolgens controleren de apps van overige gebruikers de op de eigen telefoon vastgelegde gegevens, met de vrijgegeven EphID's van de telefoon van de geïnfecteerde persoon. De gebruiker kan zelf vaststellen of hij in de nabijheid is geweest van de telefoon met dit EphID. De gebruiker kijkt dus <u>zelf</u> of er een match is tussen enerzijds de in de telefoon vastgelegde EphID's van degenen met wie contact is geweest en anderzijds de EphID's van besmette gebruikers die de telefoon van de back-end server heeft gehaald. Als er een match is, geeft de app een signaal aan de gebruiker.

Of er in deze fase sprake is van verwerking van persoonsgegevens kan betwijfeld worden. De waarschuwing die de in ontwikkeling zijnde app geeft bevat geen of weinig extra informatie: alleen de aanbeveling: ú bent in contact geweest met een geïnfecteerde persoon gevolgd door een handelingsperspectief. Dit maakt het voor de gebruiker vrijwel onmogelijk om de identiteit te achterhalen van de geïnfecteerde gebruiker met wie hij of zij op enig moment contact heeft gehad. Dit ligt echter anders als in het ontwerp opgenomen wordt dat ook andere informatie wordt gegeven, zoals het tijdstip van de infectie. Daarmee wordt het immers gemakkelijker om de identiteit van de infectie gebruiker te achterhalen. Om deze reden wordt er ook voor deze fase

[18] HvJ EU 19 oktober 2016, C-582/14, Breyer/Duitsland, ECLI:EU:C:2016:779

zekerheidshalve vanuit gegaan dat er sprake is van verwerking van persoonsgegevens, waarop de AVG en UAVG van toepassing zijn.

Deze verwerking kan, net als de verwerking van de EphID’s bij het installeren van de app, worden gebaseerd op de grondslag van de in vrijheid gegeven, geïnformeerde ondubbelzinnige toestemming van de gebruiker (art. 6, eerste lid, onderdeel a, AVG). Hetzelfde geldt voor de verwerking van de back-end server opgehaalde EphID’s, waarbij op de telefoon zelf een vergelijking wordt gemaakt of er sprake is geweest van een contact met de telefoon van de geïnfecteerde persoon.

5.5.3. Doelbinding, gegevensminimalisatie, opslagbeperking, transparantie en andere gegevensverwerkingsbeginselen

Persoonsgegevens mogen niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Dit doelbindingsvereiste verlangt dat het doel waarvoor de gegevens worden verzameld en verwerkt welbepaald is, alsmede gerechtvaardigd en uitdrukkelijk omschreven (art. 5, eerste lid, onderdeel b en art. 6, vierde lid, AVG).

Voor de notificatieapp ligt dit doel in de inperking van de verspreiding van het virus en het mogelijk maken van het verder verlichten van de intelligente lockdown, en daartoe het vereenvoudigen en aldus vergemakkelijken en versnellen van contactopsporing, het op adequate wijze informeren van de gebruikers over de mogelijkheid dat ze geïnfecteerd zijn en hen aldus in staat stellen zichzelf en anderen te beschermen.

De met de notificatieapp verkregen persoonsgegevens mogen niet worden gebruikt voor andere doeleinden. Dit wordt geborgd door de eisen aan de vormgeving van de app.

Het gegevensminimalisatiebeginsel verlangt dat de verwerkte persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend zijn en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (art. 5, eerste lid, aanhef en onderdeel c, AVG). Voor iedere gegevenscategorie moet derhalve, ook met het oog op het verantwoordingsbeginsel (art. 5.2 AVG) kunnen worden aangetoond dat die nodig is voor de doeleinden die voor de corona-app zijn gedefinieerd. Daarom wordt bijvoorbeeld niet de locatie van gebruikers vastgelegd maar uitsluitend met welke andere gebruikers er contact is geweest.

Persoonsgegevens mogen bovendien niet langer worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren dan noodzakelijk is voor de verwerkelijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt (art. 5, eerste lid, onderdeel e, AVG). Voor de notificatiesapp betekent dit dat de bewaartermijnen zijn gerelateerd aan het risico op infectie met het virus en dat de verwijdering van persoonsgegevens geautomatiseerd na 14 dagen plaatsvindt, zonder dat de gebruiker of iemand anders daartoe actie behoeft te ondernemen.

Verder moeten persoonsgegevens juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (art. 5, eerste lid, onderdeel d, AVG). Alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren. Voor de opsporingsapp betekent dit dat een ten onrechte als geïnfecteerd aangemerkte gebruiker een eenvoudige mogelijkheid heeft om dit (laten) te corrigeren. Ook zijn maatregelen genomen om *false positives* zo goed mogelijk te beperken.

Persoonsgegevens moeten door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging van de persoonsgegevens is gewaarborgd en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging (art. 5, eerste lid, onderdeel f, AVG).

5.5.4 Proportionaliteit en subsidiariteit

De inzet van de notificatieapp is proportioneel gelet op de ernst en de gevolgen van de epidemie van het virus, zowel voor individuen persoonlijk als op landelijke schaal. Mensen kunnen ernstig ziek worden of zelfs overlijden, mensen kunnen niet meer het leven leiden zoals zij gewend waren en de economie loopt grote schade op. Daarbij is tijd een factor: hoe sneller en diepgaander het virus opgespoord kan worden, hoe sneller en diepgaander het virus bestreden kan worden en mensen geen angst meer hoeven te hebben om ziek te worden en een ieder weer zijn 'normale' leven kan leiden zoals hij dat gewend was vóór het uitbreken van de epidemie van het virus en de economie weer op gang kan komen. Daarbij is de inzet van moderne middelen zoals apps niet alleen een mogelijkheid, maar ook een noodzakelijkheid. Waarbij ook meetelt dat de samenleving in hoge mate is gedigitaliseerd en de inzet van digitale middelen aansluit bij de belevingswereld van veel mensen. Daarnaast is het zo dat ook steeds gekeken wordt naar andere middelen en ook het analoge contactopsporingsonderzoek blijft bestaan. Echter de inzet van een notificatieapp zal naar verwachting van de regering een grote bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van de epidemie van het virus en is daarom als één van de in te zetten middelen van cruciale betekenis.

5.5.5. Privacy by design respectievelijk privacy by default

Bij het ontwikkelen van de digitale middelen en meer specifiek de notificatieapp wordt toepassing gegeven aan de in artikel 25 van de AVG genoemde beginselen van privacy by design en privacy by default.

Bij het ontwerp en de bouw van de in ontwikkeling zijnde notificatieapp worden passende technische en organisatorische maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat aan deze beide beginselen recht wordt gedaan. Zo zullen er niet meer persoonsgegevens worden verzameld dan noodzakelijk, vindt de opslag zoveel mogelijk plaats op de telefoon zelf, zal de duur van de opslag beperkt worden tot 14 dagen, wordt voorkomen dat de gegevens toegankelijk zijn voor derden, wordt uitgegaan van een hoog beveiligings- en beschermingsniveau etc. Het voldoen aan beide beginselen wordt vergemakkelijkt door het uitgangspunt is dat er zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt en dat er geen contactcodes geüpload worden naar een server zonder toestemming van de gebruiker en een expliciete handeling van de gebruiker.

5.5.6. Rechten van betrokkenen

In de in ontwikkeling zijnde notificatieapp zal op basis van een geautomatiseerd proces een risico-inschatting worden gedaan naar de kans dat de gebruiker geïnfecteerd is, bijvoorbeeld aan de hand van de sterkte van het bluetooth signaal waarmee een inschatting gemaakt kan worden over de afstand tot een besmet persoon en de lengte van het signaal waarmee de duur van het contact kan worden vastgesteld. Een dergelijke proces kan mogelijk worden gekwalificeerd als geautomatiseerde besluitvorming, waaronder profilering, dat de desbetreffende gebruiker in aanmerkelijke mate treft (art. 22, eerste lid, AVG).
Een dergelijke verwerking vereist, bij gebreke aan een nationaal- of unierechtelijke bepaling die de geautomatiseerde besluitvorming mogelijk maakt, de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gebruiker.

Met betrekking tot de in ontwikkeling zijnde notificatieapp is er sprake van expliciete toestemming doordat bij het installeren van de app en het activeren daarvan deze toestemming wordt gevraagd. Uiteraard wordt daarbij voldaan aan alle vereisten die aan rechtsgeldige toestemming worden gesteld (geïnformeerd, ondubbelzinnig, in vrijheid gegeven).

5.5.7. DPIA

Zoals eerder opgemerkt worden er in de onderhavige wet geen nieuwe grondslag voor gegevensverwerkingen ingevoerd, er vindt slechts sprake van een explicitering van de bestaande wettelijke grondslag tot het doen van bron- en contactopsporing. Er is in het kader van deze wetswijziging dan ook geen DPIA uitgevoerd. Er zal vanzelfsprekend wel op elk afzonderlijk in te zetten digitaal middel, inclusief de identificatieapp een DPIA worden uitgevoerd.

6. Grondrechtelijke aspecten[19]

6.1 Recht op gezondheidszorg

De bestrijding van de epidemie noodzaakt de overheid tot het treffen van tal van maatregelen. Die noodzaak vloeit mede voort uit het recht op gezondheidszorg als mensenrecht. Artikel 22 van de Grondwet waarborgt dat de overheid maatregelen kan treffen ter bevordering van de volksgezondheid; uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat onder bevordering van de volksgezondheid mede wordt begrepen de bescherming ervan. De strekking van het in de Grondwet verankerde sociaal grondrecht inzake gezondheidszorg komt overeen met hetgeen in internationale verdragen is verwoord. Zo brengt bijvoorbeeld artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake economische en sociale en culturele rechten (IVESCR) mee dat het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid wordt erkend door de overheid en dat ter volledige verwezenlijking van dat recht maatregelen worden genomen, zoals maatregelen om te komen tot voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische en endemische ziekten alsmede van beroepsziekten en andere ziekten.[20]

Voor zowel voornoemde zorgplichten als de positieve verplichtingen die kunnen voortvloeien uit sommige vrijheidsrechten geldt dat de erop gebaseerde overheidsmaatregelen de individuele vrijheidsrechten dienen te respecteren. Dat betekent onder andere dat voor zover maatregelen ten behoeve van de (volks)gezondheid een inperking inhouden van vrijheidsrechten, zoals de bewegingsvrijheid of het huisrecht, zij een legitiem doel moeten dienen en steeds zal moeten worden voldaan aan de zogenoemde beperkingsclausules waarin de meeste van deze vrijheidsrechten voorzien.[21] Op onderdelen wordt de bescherming van de gezondheid expliciet als doelcriterium genoemd (bijvoorbeeld artikel 6, tweede lid, Grondwet, artikel 9, tweede lid, Grondwet en artikel 8 EVRM), veelal geldt de (volks)gezondheid als legitiem doel omdat zij niet is uitgesloten. Dat is anders in het geval van bijvoorbeeld de verenigingsvrijheid, dat alleen de openbare orde als beperkingsdoel kent (artikel 8 Grondwet). De wettelijke grondslag zal voorts steeds kenbaar en voorzienbaar moeten zijn, alsmede noodzakelijk in een democratische samenleving, proportioneel en voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Ook moet een adequaat rechtsmiddel beschikbaar zijn.

De zorgplicht die voortvloeit uit artikel 22, eerste lid, van de Grondwet biedt niet de bevoegdheidsgrondslag om actief in (de organisatie van) de zorgverlening in te grijpen; de overheid heeft daarvoor telkens een meer toegespitste wettelijke grondslag nodig. De Wet publieke gezondheid neemt hiertoe een centrale plaats in bij de regulering van de openbare gezondheidszorg en de bestrijding van infectieziekten. Enerzijds strekt deze wet tot waarborging van de gezondheidszorg van individu en samenleving, anderzijds beperkt zij onvermijdelijk en noodzakelijk andere grondrechten, bijvoorbeeld in geval van de meldingsplicht van een infectie en isolatie (quarantaine). Wanneer sprake is van infectieziekten die de volksgezondheid in ernstige mate bedreigen beschikt de minister over de voor een slagvaardig en adequaat optreden vereiste ruime bevoegdheid om opdrachten te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

In het onderhavige wetsvoorstel worden daaraan voor de volgende fase van de bestrijding van de epidemie tijdelijk instrumenten toegevoegd, waarbij het ter uitwerking van het sociaal grondrecht op volksgezondheid en de positieve plicht ter bescherming van het recht op leven en de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk wordt geacht bepaalde andere grondrechten tijdelijk te beperken, met een duidelijke verankering en afbakening in de wetgeving in formele zin en waarbij ook overigens invulling wordt gegeven aan de eisen die gelden voor de beperking van grondrechten. Zo dienen de wettelijke beperkingen van grondrechten in het kader van dit wetsvoorstel steeds een legitiem doel, namelijk de bescherming van de (volks)gezondheid, en zijn

[19] Zie in dit verband ook 'Voorlichting over grondwettelijke aspecten (voor)genomen crisismaatregelen' an de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 (W.04.20.0139/I/Vo).
[20] Het gaat daarbij om een kernverplichting, zie: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)*, 11 August 2000, E/C.12/2000/4, par. 16 jo. 44 (c), available at: https://www.refworld.org/docid/4538838d0.html [accessed 29 March 2020].
[21] Vgl. *General Comment No. 14,* par. 28.

zij noodzakelijk in een democratische samenleving, waarbij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen en er een adequaat rechtsmiddel open staat. Het gaat hierbij in het bijzonder om de verenigbaarheid van de voorschriften inzake veilige afstand, groepsvorming en andere voorschriften met verschillende hierna nader genoemde vrijheidsrechten. Het type rechtsmiddel dat open staat is afhankelijk van het gebruikte handhavingsinstrument dan wel de opgelegde sanctie (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk). Er worden geen rechtsmiddelen uitgesloten, ook niet de gang naar de burgerlijk rechter.

6.2. Besloten plaatsen en woningen

Het wetsvoorstel voorziet in beperkingen aan het huisrecht dat wordt beschermd door artikel 10 Grondwet, voor zover het gaat om de persoonlijke levenssfeer in een woning (artikel 58n).[22] Bescherming tegen binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is beschermd in artikel 12 Grondwet, een verbijzondering van artikel 10 Grondwet. Deze rechtsbelangen worden eveneens beschermd door het verdragsrecht, waaronder artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR.

De bescherming tegen binnentreden zoals bedoeld in artikel 12 Grondwet komt toe aan de bewoners. Een bewoner is degene die een woning als zodanig gebruikt; daarbij doet het er niet toe of hij huurder of eigenaar is. In beginsel is ieder lid van een huishouding als bewoner aan te merken. De regering acht de beperking op het huisrecht gerechtvaardigd wanneer dit noodzakelijk is om de verspreiding van het virus zoveel mogelijk tegen te gaan en anderen tegen besmetting met dit virus te beschermen. Benadrukt zij dat de veilige afstandsnorm en de groepsverboden op grond van deze wet niet zien op de woning en binnen de woning worden geen dwingende hygiënemaatregelen gesteld. Dat neemt niet weg dat door het kabinet ook ten aanzien van de hygiëne en het ontvangen van bezoek binnen de woning adviezen zijn gegeven, gebaseerd de richtlijnen van het RIVM. Bepaalde gedragingen binnenshuis kunnen echter zorgen voor onmiddellijke verdere verspreiding van het virus. Daarin ligt de noodzaak tot normering van gedragingen die een gevaar vormen voor de volksgezondheid en waarvoor geen minder vergaande manier beschikbaar is om bewoners en anderen te beschermen tegen het virus. Vanwege het belang van de volksgezondheid en de bestrijding van de epidemie acht de regering het noodzakelijk om aan gedragingen en activiteiten in of vanuit een woning die ernstige gevaren voor de onmiddellijke verspreiding van het virus met zich brengen een eind te kunnen maken. Voorbeelden die zich reeds hebben voorgedaan zijn de zogenoemde ‘coronafeestjes’ en ook pokertoernooien, waarbij aanwezigen nadrukkelijk geen acht slaan op de geldende adviezen en richtlijnen van het RIVM. Aangezien een infectie met het virus onopgemerkt kan blijven maar wel overdraagbaar is, kan het virus zich in dit soort situaties snel verspreiden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een groot aantal personen die zich in een kleine ruimte bevinden, zonder de veilige afstand in acht te nemen.

Vanwege het fundamentele belang van het huisrecht moet terughoudendheid worden betracht bij het stellen van regels en handhaven achter de voordeur van woningen. Artikel 174a van de Gemeentewet bevat reeds een bevoegdheid voor de burgemeesters om bij ernstige gevaren voor de gezondheid een woning te sluiten. De regering acht het wenselijk in aanvulling op die sluitingsbevoegdheid een instrument in het leven te roepen dat proportioneel en gericht optreden tegen deze problematiek mogelijk maakt waardoor een minder ingrijpend alternatief voorhanden is dan de sluitingsbevoegdheid. Daarom is in deze wet de bevoegdheid opgenomen om gedragingen of activiteiten die een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van covid-19 voortbrengen terstond te staken. Het bevel is gericht op de beëindiging van de situatie en is op zichzelf geen sanctie. Een bevel tot verwijdering kan niet gericht worden aan personen die woonachtig zijn in die woning. De mogelijke beperkingen zijn daarmee bij wet voorzien, dienen een legitiem doel (bescherming van de gezondheid) en zijn noodzakelijk te achten in een democratische samenleving. De overtreding van een dergelijk gegeven bevel is strafbaar op grond van het voorgestelde artikel 68bis en, in geval van opzet, op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

[22] Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 41-42.

6.3. Gevolgen voor vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging

Het wetsvoorstel voorziet in een veilige afstandsnorm (artikel 58f) – waarvan de afstand als zodanig die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld – met daarop een aantal uitzonderingen. Daarnaast geldt een verbod op groepsvorming, met eveneens een aantal uitzonderingen (artikel 58g). Ook voorziet de wet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, waaronder hygiënevoorschriften (artikel 58n). Met betrekking tot de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vergadering en betoging geldt in dat verband het volgende. Van het verbod op groepsvorming worden in de wetsvoorstel uitgezonderd personen die in gemeenschap met anderen hun godsdienst of levensovertuiging belijden en personen die deelnemen aan een vergadering of betoging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties (Wom). Op basis van het wetsvoorstel gaat wel de veilige afstandsnorm gelden voor vergaderingen, betogingen en samenkomsten tot bet belijden van een godsdienst of levensovertuiging, zowel met betrekking tot openbare samenkomsten als samenkomsten binnen gebouwen en besloten plaatsen. Daarnaast kunnen de bij ministeriële regeling gestelde hygiënemaatregelen van toepassing zijn, zolang deze het recht om samen te komen als zodanig niet beperken. De regering besteedt in dit onderdeel aandacht aan de relatie van deze normen in relatie tot het recht om – in gemeenschap met anderen – een godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden (artikel 6 Grondwet) en het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet). Daarbij wordt ook de Wet openbare manifestaties (Wom) betrokken die (de beperking van) deze rechten uitwerkt.

Vergaderingen en betogingen alsmede samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging worden tezamen ook wel aangeduid als 'manifestaties'. Op grond van de Wom en daarop gebaseerde kennisgevingsstelsels in gemeentelijke verordeningen bestaat een meldingsplicht wanneer het voornemen is een manifestatie op een openbare plaats te houden. Het bevoegde gezag kan naar aanleiding van een dergelijke melding besluiten de manifestatie vooraf te beperken of in het uiterste geval te verbieden, indien (onder meer) het belang van de gezondheid dit vergt. In uiterste gevallen kan een niet gemelde manifestatie op grond van de Wom worden beëindigd indien eveneens het belang van de gezondheid dit vergt.

Ten aanzien van manifestaties die niet op een openbare plaats worden gehouden geldt geen meldingsplicht en kan door het bevoegd gezag alleen reactief worden opgetreden, door de manifestatie te beëindigen wanneer de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vereisen. Deze laatste bevoegdheid geldt alleen voor publiek toegankelijke vergaderingen of betogingen op andere dan openbare plaatsen. Maatregelen die nodig zijn ter bestrijding van het virus, kunnen voor manifestaties die door de Wom worden gereguleerd aldus steeds per geval op basis van die wet worden getroffen. Het belijden van een godsdienst of levensovertuiging in een gebouw of besloten plaats valt buiten de reikwijdte van dit stelsel.

In relatie tot de onderhavige grondrechten geldt in dat verband dat in de artikelen 6, eerste lid, en 9, eerste lid, Grondwet de clausulering 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' is opgenomen. Deze clausulering geeft de wetgever in formele zin de bevoegdheid de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging en het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging - ook binnen gebouwen en besloten plaatsen - te beperken.[23] Artikel 6, tweede lid, en artikel 9, tweede lid, Grondwet maken het mogelijk dat op een lager niveau bevoegdheden worden toegekend tot beperking van godsdienstige en levensbeschouwelijke belijdenisvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen alsmede tot beperking van vergaderingen en betogingen 'ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Hiertoe is dan wel vereist dat de lagere regelgever daartoe gemachtigd is op grond van een specifieke formele wet, dus krachtens uitdrukkelijke delegatie bevoegd is verklaard deze rechten te beperken. De Wom vormt hiervan een uitwerking.

Dit wetsvoorstel raakt de uitoefening van de onderhavige rechten in zoverre dat het regelt dat in gebouwen en besloten plaatsen, de veilige afstand in acht moet worden genomen. Deze

---

[23] Voor een uitgebreidere toelichting op dit onderscheid wordt verwezen naar het wetenschappelijk commentaar op artikel 6 Grondwet van C. van Bijsterveld en B.P. Vermeulen op www.nederlandrechtstaat.nl.

maatregelen zijn in het gehele openbare leven noodzakelijk ter bestrijding van het virus, en daarmee ook in deze gebouwen en besloten plaatsen. Voor zover daarmee sprake zou zijn van de beperking van grondrechten, acht de regering deze gerechtvaardigd door het ermee gediende doel, de genoemde noodzaak en doordat de maatregel in redelijke verhouding staat tot die noodzaak. Aan die verhouding draagt onder andere bij de tijdelijkheid van de maatregelen.

Daarnaast regelt het voorstel dat bij ministeriële regeling hygiënemaatregelen kunnen worden vastgesteld. Hygiënemaatregelen, zoals het verplicht moeten wassen van handen, kunnen wel enige hinder opleveren maar zijn naar de mening van de regering als zodanig geen beperking van het recht om individueel of in gemeenschap met anderen een godsdienst of levensovertuiging te belijden of om te vergaderen en te betogen. Derhalve hoeft niet te worden voldaan aan de eisen die de Grondwet stelt aan de beperking van deze grondrechten. Omgekeerd geldt dat de te stellen hygiënenormen niet zodanig mogen zijn dat zij de uitoefening beperken van het recht om een godsdienst of levensovertuiging te belijden binnen een gebouw.

6.4. Vrijheid van verplaatsing

Het recht voor een ieder om zich vrijelijk te verplaatsen is niet opgenomen in de Grondwet. Wel wordt dit geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en – met een overeenkomstige strekking – in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Hieruit volgt dat dit recht alleen kan worden beperkt indien de wet daarin voorziet. Gelet op de betekenis van het begrip 'wet' in deze Verdragen behoeft dit geen wet in formele zin te zijn. Een lager wettelijk voorschrift, zoals een bevel of een ministeriële regeling valt ook onder de reikwijdte van deze beperkingsmogelijkheid. Daarnaast moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Een gerechtvaardigd doel voor het beperken van de vrijheid van verplaatsing kan gelegen zijn in het voorkomen van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ingeval van beperking van deze vrijheid in bepaalde omschreven gebieden volstaat volgens het EVRM ook het 'algemeen belang'.

6.5. Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht wordt door de Grondwet beschermd voor zover het gaat om onteigening, vernietiging, onbruikbaarmaking en – hier voornamelijk relevant – de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht (art. 14 Grondwet). Als zodanige beperking kan worden gezien de sluiting van bijvoorbeeld kinderopvangcentra en horeca. Daarnaast is het recht van iedere natuurlijke of rechtspersoon op het ongestoord genot van zijn eigendom onder andere beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Een inmenging ten aanzien van het recht op eigendom is gerechtvaardigd indien dit is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en indien dit in het algemeen belang noodzakelijk is, in het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen.[24] Een maatregel is in het algemeen belang noodzakelijk indien de belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat met de inmenging gediend wordt en anderzijds de belangen van de eigenaar ten aanzien van wie de inmenging plaatsvindt leidt tot een redelijke balans (de zogenaamde 'fair balance'), waarbij de maatregel ook dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens leert dat het de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid ('margin of appreciation') toekent ten aanzien van het bepalen dat een inmenging ten aanzien van het recht op eigendom in het algemeen belang is en dat er sprake is van een redelijke balans.[25]

De ernst en omvang van de epidemie zijn de directe oorzaak van de maatregelen die zijn afgekondigd. De noodzaak daarvan vloeit direct voort uit het belang om de volksgezondheid te beschermen en houdt verband met de positieve verplichting die voortvloeit uit gezondheidszorg als mensenrecht zoals in het begin van deze paragraaf uiteen is gezet.

---

[24] T. Barkhuysen en M..L van Emmerik, *De eigendomsbescherming van art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM*, preadviezen Vereniging voor Burgerlijk Recht, Kluwer, 2005, p. 67.
[25] Ibid. p.67, 68.

7. Verhouding tot EU Recht

Uit de rechtspraak van het Hof van de Europese Unie over het vrij verkeer van personen volgt dat het recht op vrij verkeer de opheffing eist van iedere beperking van het vrij verkeer – ook indien deze beperking zonder onderscheid naar herkomst of nationaliteit geldt. Het vrij verkeer kan echter, indien er geen communautaire harmonisatiemaatregelen bestaan, worden beperkt door nationale regelingen om redenen van volksgezondheid. In deze context staat het aan de lidstaten te bepalen in welke mate zij de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt. Zij moeten hierbij echter binnen de in het Verdrag aangegeven grenzen blijven en met name het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, ingevolge waarvan de genomen maatregelen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel[26].

De voorgestelde verboden en eventueel aan een vrijstelling of ontheffing verbonden voorschriften kunnen het personen uit andere lidstaten minder aantrekkelijk maken om hier bijvoorbeeld diensten te verrichten of af te nemen. Er is daarom sprake van een beperking van het vrij verkeer. De in dit wetsvoorstel opgenomen verboden en maatregelen zijn in de Europese Unie niet geharmoniseerd. Ook is vooralsnog niet gebleken dat de voorgenomen verboden geharmoniseerde regels van de Europese Unie raakt. Door de brede reikwijdte van de verboden kan echter niet volledig worden uitgesloten dat geharmoniseerde regels en de verboden elkaar raken. Mocht deze raakvlakken zich openbaren, kan daarmee bij voorschriften verbonden aan de ontheffing of vrijstelling rekening worden gehouden. Eventueel kan om redenen van rechtszekerheid een vrijstelling of ontheffing worden verleend als het verbod bij een specifieke toepassing zou leiden met strijdigheid van die geharmoniseerde regels van de Europese Unie.

Aangezien er sprake is van een beperking van het vrij verkeer van personen, moet worden bezien of deze beperking met een beroep op de volksgezondheid kan worden gerechtvaardigd. Zoals hierboven aangeven is daarbij met name van belang of daarbij het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.

8. Uitvoeringsaspecten en toezicht en handhaving

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de rol van gemeenten, veiligheidsregio's, interbestuurlijk toezicht en de handhaving (toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering).

8.1. Bevoegdheidsverdeling burgemeester en voorzitter van de veiligheidsregio

8.1.1. Burgemeester

De bestrijding van de epidemie van het virus vergt landelijk beleid en dat is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd zijn de getroffen maatregelen voelbaar op lokaal niveau: de directe leefomgeving, het publieke (sociale) leven en de werkomgeving. De hoofdelementen van de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van het virus worden vastgelegd in het nieuwe hoofdstuk Va van de Wpg en worden verder uitgewerkt in lagere regelgeving. Die normen en maatregelen betreffen ook de gang van zaken op openbare en publieke plaatsen die nu als gemeentelijk belang (autonoom) door gemeenten ter hand (kunnen) worden genomen. Burgemeesters hebben zicht op de concrete toepassing van de veilige afstand, groepsbeheersing en hygiënenormen in hun gemeente. Daar waar nodig is voorts voorzien in bevoegdheden voor de burgemeester om een ontheffing te treffen in bijzondere gevallen.

Naast de bevoegdheid die de minister op grond van de Gemeentewet heeft om in incidentele gevallen bericht en raad te vragen van de burgemeester, is er behoefte aan een goed beeld van de gevolgen van de uitvoering van deze wet. Daarom bevat het voorstel een verplichting tot het verstrekken van structurele informatie aan de minister. Om ook in de regio voldoende zicht te

---

[26] Zie o.a. het arrest Bacardi France, C-429/02, punten 31-33.

houden op ontwikkelingen en om het gesprek te kunnen voeren over eventuele verschillen in aanpak en invulling, wordt de informatie verzameld door de voorzitter van de veiligheidsregio. Ten slotte dient de fysieke inrichting van de openbare ruimte, de verkeerssituatie, het terrassenbeleid te worden afgestemd op de bij of krachtens dit hoofdstuk vastgestelde maatregelen. Voorts kunnen in dit verband andere structurele aanpassingen nodig zijn in het belang van de gezondheid. Gemeenten kunnen met gebruik van hun autonome verordenende bevoegdheid aanvullend regels stellen voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels en die in paragraaf 4 uitgebreid zijn toegelicht.

8.1.2. Voorzitter veiligheidsregio

De voorzitter van de veiligheidsregio is bevoegd toepassing te geven aan een bevoegdheden die in hoofdstuk Va worden toegekend aan de burgemeester, indien het al dan niet uitoefenen van die bevoegdheid door de burgemeester een bovenlokaal effect met zich brengt. Het gaat daarbij om de bevoegdheden met betrekking tot het geven van ontheffingen, aanwijzingen en bevelen alsmede bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Dit geldt ook voor gevallen waarin de bevoegdheidsuitoefening door de burgemeester ernstige vrees doet ontstaan dat een bovenlokaal effect zal optreden. De beslissing of van een (dreigend) bovenlokaal effect sprake is, wordt ofwel genomen door de minister ofwel door de voorzitter van de veiligheidsregio. Die beslissing leidt ertoe dat de betreffende bevoegdheid overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio. Dat de bevoegdheid van de burgemeester overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio kan zowel de eenmalige toepassing van die bevoegdheid betreffen als de overname van die bevoegdheid voor meerdere gevallen. Dat is altijd gekoppeld aan het criterium in het eerste lid dat sprake moet zijn van bovenlokale effecten of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het is aan de minister dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio om te bepalen hoe lang daarvan sprake is. De beslissing brengt met zich dat de burgemeester die het aangaat, die bevoegdheid voor die situatie dan wel gedurende die periode niet zelf kan uitoefenen. Omgekeerd brengt de bevoegdheidsverdeling in deze wet met zich dat de voorzitter de bevoegdheid niet langer in plaats van de burgemeester uitoefent dan noodzakelijk is. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 58d.

8.2. Interbestuurlijk toezicht

Het wetsvoorstel kent de burgemeester diverse bevoegdheden toe. Het gaat daarbij om de bevoegdheden met betrekking tot het verlenen van ontheffingen, aanwijzingen en bevelen alsmede bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Ook laat het wetsvoorstel de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad onverlet, waarbij te denken valt aan de inrichting van wegen of de openingstijden van de horeca. De toepassing van die bevoegdheden zal in de praktijk zorgvuldig ter hand genomen worden.

Het is niet onmogelijk dat zich in incidentele gevallen situaties zullen voordoen waarin het gemeentebestuur niet, niet tijdig of niet de juiste beslissing neemt of handeling verricht die deze wet van hen verlangt. Voor deze situatie biedt artikel 124b Gemeentewet de mogelijkheid tot indeplaatsstelling. Dit wetsvoorstel regelt daarvoor geen afwijkende voorziening, maar sluit aan bij de reguliere systematiek van het interbestuurlijk toezicht. De Wpg is reeds opgenomen in de bijlage van de Gemeentewet, waaruit voortvloeit dat de minister in voorkomende gevallen bevoegd is om tot indeplaatsstelling over te gaan. Daarbij verdient het opmerking dat dit enkel gaat om de besluiten en handelingen die ingevolge hoofdstuk Va van het gemeentebestuur worden gevorderd. Besluiten en handelingen die worden verricht binnen de autonome ruimte van gemeenten die resteert, kunnen niet middels indeplaatsstelling worden afgedwongen. Besluiten of handelingen in strijd met het recht of het algemeen belang, kunnen wel bij koninklijk besluit vernietigd worden.

In de gevallen waarin besloten is dat de uitoefening door de burgemeester van bevoegdheden die hem bij of krachtens deze wet zijn toegekend, leidt tot een bovenlokaal effect, dan oefent de voorzitter van de veiligheidsregio deze bevoegdheden uit (zie paragraaf 8.1.2). Oefent de voorzitter van de veiligheidsregio die bevoegdheden niet naar behoren uit, dan kan de minister

hem krachtens artikel 7 Wpg opdragen hoe hij de bestrijding van de epidemie van het virus ter hand heeft te nemen.

8.3. Handhaving (toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering)

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wpg zijn ingevolge artikel 64 Wpg belast de ambtenaren van de IGJ en de NVWA. Deze toezichthoudende taak zal ook betrekking hebben op de via dit wetsvoorstel in hoofdstuk Va van de Wpg op te nemen regels. Het nalevingstoezicht van de IGJ en de NVWA zal zich feitelijk beperken tot overtredingen en plaatsen die aansluiten bij de bestaande toezichthoudende taken van de IGJ en de NVWA. Het wetsvoorstel voorziet via het voorgestelde artikel 64a Wpg in een grondslag voor het aanwijzen van andere ambtenaren die eveneens belast zijn met het toezicht op de naleving van de de regels in hoofdstuk Va Wpg. Verder volgt uit de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (veilige en gezonde arbeidsomstandigheden) en uit de Arbeidsveiligheidswet BES dat de op grond van art. 24 lid 1 onderscheidenlijk art. 2 lid 5 van die wetten aangewezen toezichthouders (ambtenaren van de Inspectie SZW) in het kader van het toezicht op de naleving van die wetten tevens toezicht zullen houden op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg vastgestelde regels op de werkplek.

In voorkomende gevallen zullen regels uit hoofdstuk Va Wpg kunnen worden gehandhaafd via de oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom door de minister, de burgemeester of de gezaghebber. In de artikelsgewijze toelichting op het nieuw voorgestelde artikel 58u wordt daar nader op ingegaan.

Via het voorgestelde artikel 68bis Wpg wordt overtreding van bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg gestelde regels strafbaar gesteld. In de artikelsgewijze toelichting op dat artikel wordt nader ingegaan op de strafbaarstellingen en strafsancties. Er is niet gekozen voor een bestuursrechtelijk sanctiestelsel (bestuurlijke boetes) of een gemengd strafrechtelijk en bestuursrechtelijk sanctiestelsel. De keuze voor het strafrecht sluit aan op de huidige wijze van handhaving van de noodverordeningen, waarvan de strafbaarstelling immers verloopt via artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr).

Het geldende beleid inzake de keuze tussen sanctiestelsels is laatstelijk neergelegd in de brief van de Ministers voor Rechtsbescherming en van Justitie en Veiligheid van 18 april 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 503). Keuze voor een stelsel vergt een voorafgaande toets aan een aantal factoren die hieronder kort worden langsgelopen:

Feitelijke pakkans:

- Type overtreding is, in elk geval bij de afstandsnorm en de groepsvorming, een algemene gedragsnorm duidelijk gericht op de gehele samenleving, de context is open.
- Potentiële daders behoren tot een onbepaalde groep individuen.
- Als gevolg van de open context is er geen sprake van gespecialiseerde handhaving.

Aard van de overtreding:

- Deze is gericht op bescherming van het algemene belang van de volksgezondheid, een mede door het strafrecht te beschermen algemeen belang.
- Normovertredingen bij de afstandsnorm en de groepsvorming vinden primair in de openbare ruimte plaats.

Aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie:

- Primair wordt gedacht aan de geldboete. Dat is niet doorslaggevend voor de keuze van het sanctiestelsel. Op overtreding van de huidige noodverordeningen (art. 443 Sr). staat ook hechtenis, en daarmee ook de mogelijkheid van een taakstraf (art. 9, tweede lid Sr). Het is van belang dat die mogelijkheid behouden blijft.

Generaal en speciaal preventief effect:

- In algemene zin zal toepassing van het strafrecht mogelijk een generaal-preventief effect hebben. Bij speciaal-preventieve effecten zijn ook de persoon van de dader en mogelijk ook de omstandigheden van het geval van belang.

Financiële en organisatorische aspecten:

- Inning van bestuursrechtelijke boetes vergt een ingewikkelder traject en langduriger organisatorische voorbereiding dan inning van strafrechtelijke boetes. Hierbij is ook van belang dat het onderhavige wetsvoorstel op zeer korter termijn in werking moet treden.

Internationaalrechtelijke en Unierechtelijke aspecten:

- Er zijn in deze context geen dwingende factoren voor de keuze van het sanctiestelsel.
- Uiteraard zal gelet moeten worden op de eisen voortvoeiend uit het EVRM.

Overige factoren

- Wellicht kan er een rol zijn voor verbeurdverklaring van zaken.
- Dwangmiddelen lijken, buiten eventuele ophouding voor verhoor na aanhouding, niet aan de orde bij de algemene norm.

Samenvattend wijst een toets aan deze criteria in de richting van strafrechtelijke handhaving. Keuze voor strafrechtelijke handhaving maakt het mogelijk dat zaken worden afgedaan met een dagvaarding of een strafbeschikking.

Ingevolge artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) zijn in Europees Nederland met de opsporing van alle strafbare feiten belast: (a) de officier van justitie; (b) politieambtenaren, zoals nader omschreven in art. 141, onder b; (c) ambtenaren van de Koninklijke marechaussee, zoals nader omgeschreven in art. 141, onder c; (d) de opsporingsambtenaren van de FIOD, de ILT-IOD, de NVWA-OPD en de ISZW-DO. Niet al deze opsporingsambtenaren zullen feitelijk de opsporing van alle strafbare feiten uit hoofdstuk Va Wpg ter hand nemen. De politie zal met name de opsporingsactiviteiten verrichten waar het overtredingen op openbare plaatsen betreft. Op publieke plaatsen en besloten plaatsen treedt de politie op bij excessen.

Ingevolge artikel 142, eerste lid, Sv kunnen voorts buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Wat betreft de op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b, met de opsporing van strafbare feiten belaste boa's zal via een aanvulling van de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar worden bewerkstelligd dat met de opsporing van strafbare feiten uit hoofdstuk Va Wpg tevens worden belast de boa's Openbare ruimte (domein I), de boa's Milieu, welzijn en infrastructuur, waaronder boswachters (domein II) en de boa's Openbaar vervoer (domein III). Deze boa's zijn sedert 28 maart 2020 ook belast met de opsporing van overtredingen van noodverordeningen en noodbevelen die verband houden met het virus.[27] Hun opsporende taak op dit vlak wordt onder deze wet dus gecontinueerd.

Voor Caribisch Nederland bepaalt artikel 184, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering BES (hierna: Sv BES) welke ambtenaren belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. Dit betreft onder andere de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a en c, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en de buitengewone agenten van politie (zie artikel 184, eerste lid, onder a en c, Sv BES). Voorts wordt via het voorgestelde artikel 67a Wpg nog voorzien in een aanvullende mogelijkheid om voor Europees Nederland buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen (vergelijk artikel 142, eerste lid, onder c, Sv) en voor Caribisch Nederland bijzondere opsporingsambtenaren (vergelijk artikel 185 Sv BES). Dit maakt het mogelijk om ambtenaren van diensten waarvan ambtenaren als toezichthouders zijn aangewezen (artikel 64 en 64a Wpg) aan te wijzen als

[27] Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 27 maart 2020 tot wijziging van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met het COVID-19-virus (Stcrt. 2020, 19421).

buitengewoon opsporingsambtenaar, voor zover de aanwijzingen op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b Sv en artikel 184, eerste lid, onder c, Sv BES niet toereikend zijn.

Als bijlage bij deze memorie van toelichting is een schematisch overzicht gevoegd van de wijze waarop het toezicht op de naleving, de opsporing en sanctionering van de bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg te stellen regels wordt vormgegeven.

8.4. Inzet digitale middelen

Ingevolge artikel 64 van de Wpg zijn de ambtenaren van de IGJ en de NVWA belast met het toezicht op de naleving van het voorgestelde verbod. De bevoegdheden van de toezichthouder zijn beschreven in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Met betrekking tot de handhaving is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de reeds in de Wpg opgenomen systematiek van strafrechtelijke handhaving. Er is niet gekozen voor het opleggen van afzonderlijke bestuurlijke sancties, omdat een duaal stelsel in voorliggend geval niet nodig wordt geacht. Overtreding van het verbod wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie. Deze straffen weerspiegelen het belang dat moet worden gehecht aan het vrijwillig gebruik van digitale hulpmiddelen door burgers. De verwachting is dat van deze straf een dusdanig preventief effect uitgaat, dat de naleving van het verbod substantieel zal zijn.

9. Regeldrukeffecten

Het wetsvoorstel geeft aan wat de aard van de maatregelen is die de minister kan opleggen om de verspreiding van covid-19 tegen te gaan. Die maatregelen kunnen zich richten tot burgers of bedrijven. De gevolgen voor burgers en bedrijven hangen onder meer af van de aard en omvang van de toekomstige maatregelen en eventuele gemeentelijke voorzieningen. De invulling van de maatregelen vindt plaats op het niveau van ministeriële regeling. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende sectoren. Bedrijven in sommige sectoren zullen, met toepassing van de veilige afstandsnorm, hun gebruikelijke omzet kunnen behalen. Voor bedrijven in andere sectoren zal dit niet opgaan omdat zij of verplicht gesloten moeten zijn, of omdat zij bijvoorbeeld minder klanten kunnen ontvangen. Zoals in het algemeen deel is aangegeven zullen de maatregelen meebewegen met de bestrijding van de epidemie van het virus, en worden de maatregelen telkens versoepeld waar het kan, maar zullen zij worden aangescherpt als dat moet. Om de gevolgen van de huidige maatregelen op te vangen zijn meerdere steunpakketten van kracht. Deze steunpakketten blijven na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van kracht.

10. Financiële gevolgen

Voor de uitvoering van de Wpg draagt de rijksoverheid bij aan het gemeentefonds. Bij uitbreidingen van taken, zoals bij toevoeging van vaccinaties aan het rijksvaccinatieprogramma, wordt een extra bijdrage aan het Gemeentefonds afgesproken. Artikel 2, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet geeft aan dat bij beleidswijzigingen die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van gemeenten, aangegeven dient te worden welke de financiële gevolgen voor de gemeenten zijn. Overeenkomstig artikel 2, tweede lid, van die wet dient vervolgens aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen.

Voor de vergoeding van extra kosten die volgen uit opdrachten van de minister op basis van artikel 7 van de Wpg, is in de Wpg een financiële regeling opgenomen (artikel 62, verder uitgewerkt in de artikelen 15 en 16 van het Besluit publieke gezondheid).

Momenteel vinden gesprekken plaats met de VNG en GGD GHOR Nederland over (de wijze van) de bekostiging van de intensivering van de taken in het kader van uitbraak van covid-19. In het kader van dit gesprek wordt gekeken naar bekostiging van onder meer de extra bron- en contactonderzoeken door de gemeentelijke gezondheidsdiensten De tijdelijke uitbreiding van de Wpg met taken die voor een groot deel bij gemeenten veiligheidsregio’s komen te liggen, wil het

kabinet financieren met mogelijk een tijdelijke toevoeging aan het gemeentefonds. Omdat de kosten lastig te voorspellen zijn, wordt de bijdrage zo nodig achteraf bijgesteld. Over de precieze invulling van de bekostigingswijze vindt nader overleg met de VNG plaats.

11. Consultatie

Pm verwerken reacties

Artikelsgewijs

Artikel I [Wijziging Wet publieke gezondheid]

Onderdeel A

Voorgesteld wordt de nieuwe bepalingen hoofdzakelijk op te nemen in een afzonderlijk hoofdstuk van de Wet publieke gezondheid (Wpg). Het hoofdstuk wordt ingevoegd na hoofdstuk V, dat bijzondere bepalingen bevat voor infectieziektebestrijding. Het betreft een tijdelijk hoofdstuk, hetgeen tot uitdrukking is gebracht in het opschrift van hoofdstuk Va (Tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie covid-19) en de vervalbepaling in artikel V. Het bestaande hoofdstuk Va (artikelen 68a tot en met 68l over de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) bevindt zich na hoofdstuk VII en is destijds abusievelijk genummerd als Va. De gelegenheid wordt gebruikt dit hoofdstuk te vernummeren tot hoofdstuk VIIa.

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 58a [Begripsbepalingen]
In het voorgestelde artikel 58a zijn de begrippen opgenomen die voor de toepassing van het voorgestelde hoofdstuk Va van belang zijn.

Besloten plaatsen: plaatsen die niet voor publiek openstaan zijn besloten plaatsen. Hieronder vallen onder andere kantoorgebouwen, gerechtsgebouwen, loodsen, onderwijsinstellingen, kinderopvanglocaties, behandelruimten in zorginstellingen, gebouwen die alleen voor leden van een vereniging openstaan. Ook gebouwen en plaatsen waar de belijding van godsdienst of levensovertuiging plaatsvindt, zoals is beschermd in artikel 6 van de Grondwet, worden voor de toepassing van dit hoofdstuk aangemerkt als een besloten plaats. Woningen zijn eveneens besloten plaatsen, met een bijzondere grondwettelijke bescherming. Voor zover in dit hoofdstuk een woning specifiek wordt benoemd, wordt hier aangesloten bij artikel 10 en 12 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Woning geldt hier als feitelijk begrip; bepalend voor de bescherming is het feitelijk gebruik. Het gaat dan om de ruimte die - ook voor een gedeelte - als woning in gebruik is.[28] Als een woning kan worden aangemerkt die tot exclusief verblijf voor een persoon of een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is.[29] Naast het woonhuis valt bijvoorbeeld ook een woonwagen en -schip, een caravan en een kamer van een huurder. De aanwezigheid van 'voldoende en bestendige relaties met een bepaalde plaats,[30] waar men op regelmatige wijze leeft,[31] zijn eveneens aanwijzingen voor het aannemen van feitelijke bewoning. Het gaat om de eigenlijke woning, maar ook het gebied, dat mede de essentie van het woongenot bepaalt, zoals de tuin en de garage. Met het oog hierop is duidelijkheidshalve in het tweede lid, onderdeel b via een uitbreidende definitie van het begrip "woning" bewerkstelligd dat daaronder mede valt "een daarbij behorend erf".

Evenement: voor de definitie van "evenement" is in het voorgestelde eerste lid, aangeknoopt bij het algemeen geldende criterium uit artikel 2:24, eerste lid, van de model-algemene plaatselijke verordening (APV) van de VNG. Anders dan in die bepaling, waarmee met name wordt beoogd af te bakenen wanneer op grond van een APV een vergunning of melding nodig is, is er in verband met de bestrijding van covid-19 geen reden om op voorhand al evenementen uit te zonderen van de definitie. In de ministeriële regeling op grond van artikel 58i worden de evenementen waarvoor de regeling geldt nader aangeduid. Voor zover het hier voor publiek toegankelijke verrichtingen van vermaak zijn, vallen dus ook onder het evenementenbegrip van artikel 58a ook (in de model-APV-bepaling uitgezonderde) bioscoop- en theatervoorstellingen, markten, kansspelen, geboden dansgelegenheid, vertoningen, speelgelegenheden en sportwedstrijden (zie voor deze laatste ook het voorgestelde tweede lid, onderdeel e, subonderdeel 5º).

[28] O.a. ABRvS 28 augustus 1995 (*drugspand Venlo*); vgl. MvT art. 174 Gemeentewet en 13b Opiumwet.
[29] Kamerstukken II 1984/85, 19073, nr. 3, p. 20-21.
[30] Prokopovich t. Rusland, EHRM 18 november 2004, nr. 58255/00, par. 36
[31] Giacomelli t. Italië, EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00, par. 76

Net als in de model-APV is het noodzakelijk enkele activiteiten met zo veel woorden onder het begrip “evenement” te scharen. Dit gebeurt via de uitbreidende definitie in het tweede lid, onderdeel a. Het gaat om activiteiten die geen of niet zonder meer vermaak zijn of ook zonder dat zij voor het publiek toegankelijk zijn nadere regeling kunnen behoeven in verband met de bestrijding van covid-19. Hierbij is gekeken naar artikel 2:24, tweede lid, van de model-APV. De herdenkingsplechtigheid (subonderdeel 1º) en de braderie (subonderdeel 2º) zijn zonder meer overgenomen. Ook de optocht is overgenomen (subonderdeel 3º). Hierbij geldt dat, anders dan in de model-APV, niet slechts een optocht op de weg, maar een optocht op elke openbare plaats als bedoeld in artikel 58a onder het begrip valt. Verder zijn niet slechts optochten van het evenementenbegrip uitgezonderd die een betoging zijn, maar ook optochten die een religieuze of levensbeschouwelijke samenkomst zijn; hiervoor geldt de Wet openbare manifestaties. In subonderdeel 4º zijn voorstellingen en feesten onder het evenementbegrip gebracht. Niet alleen muziekvoorstellingen, zoals in de model-APV, en niet alleen voorstellingen en feesten op of aan de weg, maar op elke plaats anders dan in een woning, op het erf van een woning of in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Ook wedstrijden gelden als evenement (subonderdeel 5º). Gelet op de bestrijding van covid-19 is hierbij niet van belang of zij voor publiek toegankelijk zijn of niet, dan wel of zij als vermaak gelden of niet. Dit laatste geldt ook voor beurzen, zoals vak- en consumentenbeurzen (subonderdeel 6º).

Persoon met een handicap: voor de definitie wordt verwezen naar het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169, en 2014, 113). Hiermee in ieder geval worden bedoeld mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking of met een psychogeriatrische aandoening als bedoeld in de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten.

Gemeenschappelijk huishouden: als gemeenschappelijk huishouden worden aangeduid de personen die op één adres in de basisregistratie personen staan ingeschreven of die aannemelijk maken dat zij gezamenlijk een privaat huiselijk leven leiden of plegen te leiden. Personen die op hetzelfde adres wonen worden geacht een gemeenschappelijk huishouden te hebben. Dat geldt eveneens voor studenten die samenwonen, bewoners van zorginstellingen die in groepsverband wonen, mensen met een beperking of dementie die in een groep wonen, en andere woonvormen op eenzelfde adres die gemeenschappelijke voorzieningen delen. Ook personen die niet op eenzelfde adres staan ingeschreven kunnen tezamen een privaat huiselijk leven leiden, te denken valt aan kinderen uit samengestelde gezinnen die ingeschreven staan op het adres van de andere ouder, arbeidsmigranten die met elkaar leven in tijdelijke woonruimte en vissers die gedurende een aaneengesloten periode samenleven op een schip.

Kinderopvang: Voor de definitie van kinderopvang bij de toepassing van hoofdstuk Va wordt aangesloten bij de definitie zoals die is opgenomen in de Wet kinderopvang. Het gaat om het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Ook dergelijke opvang aangeboden op de openbare lichamen vallen binnen het bereik van de definitie.

Onderwijsinstelling: Het gaat hier om scholen, (bekostigde en niet bekostigde) instellingen en exameninstellingen als bedoeld in Leerplichtwet 1969, Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Wet medezeggenschap op scholen, Wet overige OCW-subsidies, Wet op de erkende onderwijsinstellingen, of Experimentenwet onderwijs, Leerplichtwet BES, Wet primair onderwijs BES, Wet voortgezet onderwijs BES, Wet educatie en beroepsonderwijs BES en Wet sociale kanstrajecten jongeren BES.

Openbare plaats: aangesloten is bij de aanduiding openbare plaats in de zin van artikel 1, eerste lid, Wet openbare manifestaties en dat is een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Het gaat hier om plaatsen waar in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde

aan een bepaald doel gebonden mag zijn.[32] Dit sluit overigens niet uit, dat bepaalde activiteiten op de desbetreffende plaats verboden kunnen zijn. Bestemming wil zeggen dat de rechthebbende – overheid dan wel particulier – aan de plaats een openbaar karakter geeft, bijvoorbeeld door middel van een besluit of inrichting van de plaats. Vast gebruik ziet erop dat de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt al had deze een openbare bestemming en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt. De openbare weg is te beschouwen als een openbare plaats.[33] Daarnaast zijn ook openbare plantsoenen en parken, waterwegen, recreatieplassen en de overdekte passages van winkelcentra, stationshallen en aankomsthallen van luchthavens te beschouwen als openbare plaatsen, omdat zij een met de openbare weg vergelijkbare functie vervullen. Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts, dat geen beletselen in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond hiervan kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, winkels en kerken niet als 'openbare plaatsen' worden aangemerkt.

Publieke plaats: in de definitie wordt aangesloten bij de uitleg van 'een voor het publiek openstaand gebouw' als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en daarbij behorend erf. Voor het publiek openstaand betekent dat deze plaatsen voor een ieder zonder aanzien des persoons openstaan. Hier kunnen wel beletselen gelden voor toegang en verblijf. Het kan bijvoorbeeld gaat om entreeprijs, minimumleeftijd, verzoek om identificatie. Bij een bijzondere bestemming of gebruiksvoorwaarden is het publiek gebruik van de ruimte doelgebonden. Te denken valt aan musea, bibliotheken, bioscopen, theaters, dierentuinen, winkels, cafés, restaurants en bepaalde recreatiegebieden. Onderwijsinstellingen en bijbehorende erven vallen niet onder de noemer voor het publiek openstaande gebouwen en zijn dus besloten plaatsen. Een school en schoolplein zijn naar hun bestemming niet voor een ieder toegankelijk.[34] Als de gestelde voorwaarden tot gevolg hebben dat alleen nog specifieke personen toegang hebben, dan is geen sprake van een publieke plaats. De feitelijke omstandigheden van het geval zijn bepalend. Formele criteria, zoals de benaming, de aanduiding op de gevel of een lidmaatschap zijn niet uitsluitend bepalend voor de vaststelling van het publieke of besloten karakter. Bepalend is hoe de betreffende plaats in werkelijkheid overwegend wordt geëxploiteerd.[35] In aanvulling op de voor het publiek openstaande gebouwen, kunnen ook ruimten in gebouwen (lokalen), voertuigen en vaartuigen voor het publiek openstaan, zoals ook treinstellen en veerboten. Voor de toepassing van dit hoofdstuk zijn die onder hetzelfde toepassingsbereik geplaatst.

Artikel 58b [Reikwijdte]
Het voorgestelde artikel 58b verduidelijkt de reikwijdte van Hoofdstuk Va (nieuw). Dit wetsvoorstel beoogt voor alle redelijkerwijs te voorziene situaties te voorzien in de noodzakelijke regels en delegatiebepalingen die nodig zijn voor het treffen van maatregelen voor de bestrijding van de epidemie van covid-19, veroorzaakt door het novel coronavirus (2019-nCoV). Mocht zich een omstandigheid voordoen die het nodig maakt nieuwe regels te stellen, specifiek met betrekking tot de bescherming tegen een nieuwe ontwikkeling, dan dienen die regels zo mogelijk te worden vastgesteld op grond van de in hoofdstuk Va (nieuw). Indien de in dit hoofdstuk opgenomen bevoegdheden niet toereikend zijn om maatregelen te kunnen treffen, kan de minister van VWS kiezen voor het geven van een opdracht op grond van artikel 7, derde lid, van de wet, waarna de maatregelen tijdelijk door middel van noodverordeningen kunnen worden getroffen. Van ontoereikendheid kan zowel sprake zijn als bepaalde noodzakelijke maatregelen vanwege de inhoud niet op grond van het nieuwe hoofdstuk kunnen worden vastgesteld, of als in een acute situatie de vereiste snelheid, landelijk of in een bepaald gebied, een dergelijke opdracht vergt.

De Wpg is niet van toepassing in de exclusieve economische situatie. Dit leidt tot de situatie dat de maatregelen die op grond van dit wetsvoorstel van kracht zijn wel van toepassing zijn in

[32] Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15-16.
[33] Art. 4 lid 1 Wegenwet.
[34] Zie Kamerstukken II 2000/01, 26865, nr. 7, p. 9 en Kamerstukken II 2011/12, 33165, nr. 2.
[35] HR 17 juni 1912, *Gst.* 1912, nr. 3190, p. 2; HR 24 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH1472, *NJ* 2009, 170 (*Besloten spellensociëteit)*. HR 17 juni 1912, *Gst.* 1912 no. 3190, p. 2; HR 30 juni 1924, *ARB* 1924, p. 409 (*Delftse tapperij*). HR 28 april 1967, *NJ* 1967, 220 m.nt. W.F. Prins (*APV Eindhoven*). Hof Amsterdam 14 juni 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:AX8592, *NJFS* 2006, 191 (*Maagdenhuis*).

territoriale zee, maar niet daarbuiten. In het Nederlands deel van de Noordzee staan in zowel de territoriale zee als in de exclusieve economische zone mijnbouwinstallaties en windparken. Het wenselijk dat voor alle mijnbouwinstallaties en windparken dezelfde maatregelen gelden, ongeacht aan welke kan van grens van de territoriale zee zij zich bevinden. Met het voorgestelde derde lid wordt het bereik van het wetsvoorstel voor mijnbouwinstallaties en windparken uitgebreid tot de exclusieve economische zone.

Artikel 58c [Vaststellen ministeriële regelingen]
Zoals in paragraaf 3 en 4.1 van het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, kent de wet in verband met de noodzaak om slagvaardig en met maatwerk maatregelen te kunnen treffen (of op of af te schalen) een stelsel van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Minister van VWS. De Minister van VWS stelt deze regels vast aan de hand van de adviezen van het RIVM. Gelet op het departementsoverstijgende belang van deze ministeriële regelingen worden deze steeds in de ministerraad besproken. Dit is uitdrukkelijk vastgelegd in het eerste lid. Daarbij kan de minister-president in spoedeisende gevallen zo nodig gebruik maken van de voorziening die sinds 27 maart 2020 in artikel 26a van het reglement van orde voor de ministerraad is vastgelegd. Uit het oogpunt van democratische legitimatie is het van belang dat te allen tijde verantwoording kan worden afgelegd aan het parlement over een tot stand gebrachte ministeriële regeling. Teneinde deze verantwoordingsmogelijkheid te faciliteren is voorzien in een zogeheten nahangprocedure, op grond waarvan een vastgestelde ministeriële regeling onverwijld ter kennis moet worden gebracht van het parlement.

Artikel 58d [Bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio]
Dit artikel regelt dat de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd is toepassing te geven aan een bevoegdheid die deze wet toekent aan de burgemeester, indien het al dan niet uitoefenen van die bevoegdheid door de burgemeester een bovenlokaal effect met zich brengt. Het gaat daarbij om de bevoegdheden met betrekking tot het geven van ontheffingen, aanwijzingen en bevelen alsmede bestuursrechtelijk handhavingsbevoegdheden. Dit geldt ook voor de gevallen waarin de bevoegdheidsuitoefening door de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat een bovenlokaal effect zal optreden.

De beslissing of van een (dreigend) bovenlokaal effect sprake is, wordt ofwel genomen door de Minister van VWS ofwel door de voorzitter van de veiligheidsregio. Die beslissing leidt ertoe dat de betreffende bevoegdheid overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio. Dat de bevoegdheid van de burgemeester overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio kan zowel de eenmalige toepassing van die bevoegdheid betreffen als de overname van die bevoegdheid voor meerdere gevallen. Dat is altijd gekoppeld aan het criterium in het eerste lid dat sprake moet zijn van bovenlokale effecten of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het is aan de Minister van VWS dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio om te bepalen hoe lang daarvan sprake is. De beslissing brengt met zich dat de burgemeester die het aangaat, die bevoegdheid voor die situatie dan wel gedurende die periode niet zelf kan uitoefenen. Omgekeerd brengt de bevoegdheidsverdeling in deze wet met zich dat de voorzitter de bevoegdheid niet langer in plaats van de burgemeester uitoefent dan noodzakelijk is. Gelet daarop is in het derde lid tot uitdrukking gebracht dat het besluit van de Minister van VWS of de voorzitter van de veiligheidsregio, wordt ingetrokken zodra het (dreigende) bovenlokale effect geweken is.

Het tweede lid bepaalt dat wanneer het de voorzitter van de veiligheidsregio is die het besluit neemt dat sprake is van bevoegdheidsuitoefening door een burgemeester die tot een (dreigend) bovenlokaal effect leidt, de burgemeester die het aangaat bij de Minister van VWS beroep kan instellen tegen dat besluit. Dat beroep wordt ingesteld binnen 24 uren nadat het besluit door de voorzitter is genomen. De minister besluit binnen twee dagen of de voorzitter terecht besloten heeft dat een (dreigend) bovenlokaal effect gegenereerd werd door de wijze waarop de burgemeester toepassing gaf aan de bevoegdheden die deze wet hem geeft. Lopende die procedure blijft het besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio van kracht en oefent hij bij uitsluiting van de burgemeester die bevoegdheid uit. Deze procedure is geheel ontleend aan de procedure van artikel 176, vierde en vijfde lid, Gemeentewet.

Artikel 58e [Differentiatie]
Op grond van het eerste lid gaat het om differentiatie in de ministeriële regeling, waarbij verduidelijkt wordt dat de Minister van VWS in de ministeriële regelingen ten aanzien van gemeenten, de openbare lichamen van Caribisch Nederland, activiteiten en leeftijd een onderscheid kan maken, als op basis van de beschikbare informatie of differentiatie mogelijk en wenselijk is. Dit is verder toegelicht in paragraaf 4.2.1.3 van het algemeen deel van de toelichting. Ook bij het verlenen van de ontheffingen kunnen verschillen tussen activiteiten en de leeftijd van personen relevant zijn en kan onderscheid gerechtvaardigd zijn, dit komt tot uitdrukking in het tweede lid. In de sectorspecifieke bepalingen zijn nadere differentiatiemogelijkheden genoemd, zie artikel 58o, tweede lid, laatste zin, en artikel 58q, eerste lid, laatste zin.

§ 2. Veilige afstand en andere gedragsvoorschriften

Artikel 58f [Veilige afstand]
De veilige afstand is een wezenlijk bestanddeel van de nieuwe structuur. In het eerste lid is de gedragsregel vervat dat een ieder zich met een veilige afstand ophoudt tot anderen. Ophouden betekent in dit verband dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee valt het louter passeren en het per abuis in nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt genomen, buiten de wettelijke verbodsnorm. Deze norm geldt op alle plaatsen buiten woningen. De veilige afstand wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, het RIVM gehoord. Zoals in paragraaf 4.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie is vermeld, zal de veilige afstand daarin worden bepaald op 1,5 meter. Evenwel valt niet uit te sluiten dat een zeer gunstig of juist zeer ongunstig verloop van de verspreiding van het virus reden vormt om een andere veilige afstand vast te stellen (of op nihil te stellen). Een dergelijke wijziging moet snel tot stand kunnen komen. Daarom is in het derde lid bepaald dat bij ministeriële regeling de veilige afstand kan worden gewijzigd of op nihil gesteld, na het RIVM te hebben gehoord.

In het vierde lid zijn uitzonderingen vastgesteld op de verplichting om de veilige afstand te bewaren, in paragraaf 4.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie is reeds toegelicht dat zorgverleners, medewerkers van justitiële inrichtingen en de hulpdiensten zijn uitgezonderd. Voor de formulering van onderdeel b deels is aangesloten bij artikel 3, eerste lid van de Regeling optische en geluidssignalen 2009. Ook medewerkers van de kinderopvang bij de uitoefening van hun werkzaamheden zijn uitgezonderd. Daarnaast geldt een uitzondering voor personen die behoren tot een gemeenschappelijk huishouden en de situatie waarin een persoon met een handicap niet de veilige afstand kan bewaren tot diens begeleider. De minister kan op grond van het voorgestelde vijfde lid verdere vrijstellingen verlenen voor andere noodzakelijke werkzaamheden, indien nodig met voorschriften en beperkingen.

Artikel 58g [Groepsvorming]
Dit voorgestelde artikel bevat de verbodsnorm voor personen om zich samen met anderen op te houden. Deze norm is uitsluitend van toepassing op de plaatsen die daartoe zijn aangewezen bij ministeriële regeling van de Minister van VWS. De ministeriële regeling stelt eveneens het maximale aantal personen vast waarmee personen zich gezamenlijk op de betreffende plaats mogen bevinden. Op deze manier kan voor bepaalde bijeenkomsten op de aangewezen plaatsen een groepsverbod bij ministeriële regeling worden geregeld, aangescherpt of weer opgeheven. Op deze manier kan worden bepaald dat in cafés en restaurants een maximaal aantal van dertig personen aanwezig mogen zijn. Indien op grond van het eerste lid, geen ministeriële regelingen zijn vastgesteld waarin plaatsen zijn aangewezen en een maximaal aantal personen is vastgesteld, dan gelden er geen groepsverboden.

Het tweede lid zondert een aantal gevallen uit van het in het eerste lid geregelde verbod en dat heeft tot gevolg dat voor die genoemde samenkomsten geen groepsverbod bij ministeriële regeling kan worden vastgesteld. De hulpdiensten en andere in artikel 58f, vierde lid, onderdeel b, genoemde personen zijn niet gehouden aan de groepsverboden in de uitoefening van hun werkzaamheden. In het voorgestelde onderdeel b tot en met f van artikel 58g, gaat het om samenkomsten die constitutionele en verdragsrechtelijke bescherming toekomen en daarom kan de samenkomst als zodanig niet door de Minister van VWS op deze wijze beperkt worden naar

plaats en omvang. Deze zijn nader toegelicht in paragraaf 4.2.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Het derde lid brengt tot uitdrukking dat personen die een gezamenlijk huishouden hebben of een gehandicapte persoon met begeleider, zij niet vanwege de ingestelde verboden als groep hoeven op te breken. Als op een aangewezen plaats het maximum aantal personen is bereikt, kan het verbod wel tot gevolg hebben dat zij als groep in het geheel niet kunnen worden toegelaten.

Het voorgestelde vierde lid regelt de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester in bijzondere gevallen, de afweging die de burgemeester hierbij maakt is toegelicht in paragraaf 4.2.1.2 Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

Artikel 58h [Openstelling publieke plaatsen]
Deze bepaling biedt een grondslag voor het aanwijzen van categorieën of specifiek te benoemen publieke plaatsen die in het belang van de bestrijding van de epidemie gesloten worden voor het publiek. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 58a is toegelicht gaat het onder andere om restaurants, cafés, sportscholen, theaters, bioscopen, musea en dierentuinen. Het eerste lid kan worden benut om de maatregelen ten aanzien van plaatsen waar publiek samenkomt op- en af te schalen. In het tweede lid is het verboden om in een publieke plaats aanwezig te zijn die krachtens het eerste lid gesloten is. In bijzondere gevallen kan de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met daaraan verboden voorschriften en beperkingen. In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber. Voor de toelichting van deze afweging wordt verwezen naar de paragraaf 4.2.1.2 van het algemeen deel va de memorie. Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

In autonome gemeentelijke verordeningen kunnen eveneens regels worden gesteld over de openstelling of sluiting van publieke plaatsen. Te denken valt aan regels over een exploitatievergunning van een horecagelegenheid, regels over openingstijden of de openstelling van de terrassen. De ministeriële regeling op grond waarvan een sluiting wordt vastgesteld gaat voor op deze autonome regelgeving. Zie verder de toelichting op artikel 58s.

Artikel 58i [Evenementen]
Deze bepaling biedt een grondslag voor het aanwijzen van categorieën of specifiek te noemen evenementen die in het belang van de bestrijding van de epidemie verboden zijn. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 58a is toegelicht gaat het publieke verrichten van vermaak en ook om herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten op de weg, voorstellingen, feesten, wedstrijden en beurzen. Evenement heeft daarmee een ruim bereik en met de op te stellen ministeriële regeling kan, al naar gelang de situatie het toelaat, maatwerk worden geleverd. Het eerste lid kan worden benut om de matregelen ten aanzien van plaatsen waar publiek samenkomt op- en af te schalen. In het tweede lid is het verboden om bij een evenement aanwezig te zijn dat krachtens artikel 58g verboden is. In bijzondere gevallen kan de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met daaraan verboden voorschriften en beperkingen. In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber. Voor de toelichting van deze afweging wordt verwezen naar de paragraaf 4.2.1.2 van het algemeen deel va de memorie. Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

In autonome gemeentelijke verordeningen kunnen eveneens nadere regels worden gesteld over de organisatie van evenementen, zoals een vergunning- of meldingsplicht. Deze autonome vergunningstelsels dienen in de regel de openbare orde en deze regels kunnen blijven gelden in aanvulling op de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels. Voor zover daarmee niet in strijd, kunnen bij gemeentelijke verordening aanvullende regels worden gesteld, in het belang van de bestrijding van de epidemie of voor andere motieven. Dus ook indien evenementen op grond van

dit hoofdstuk – al dan niet onder voorwaarden – zijn toegestaan, is een evenementenvergunning op grond van de geldende gemeentelijke verordening nodig en deze kan geweigerd worden in het belang van de openbare orde of andere in de verordening geregelde gronden. Zie verder de toelichting op artikel 58s.

Artikel 58j [Overige regels]
Het voorgestelde artikel 58h bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van verdere regels bij ministeriële regeling. Bij hygiënemaatregelen, genoemd in het voorgestelde eerste lid, onderdeel a, kan het gaan over mondkapjes, brillen en kleding, met inbegrip te eisen aan deze middelen. Op basis van deze bepaling kan bijvoorbeeld aan reizigers in het openbaar vervoer of in andere vormen van personenvervoer de verplichting worden opgelegd om een mondkapje te dragen. Eveneens valt te denken aan een voorschrift voor bioscopen, theaters, restaurants en andere bepaalde publieke inrichting om alleen nog bezoekers op reservering toe te laten. Eveneens kunnen regels worden gesteld over uitoefening contactberoepen, met inbegrip van een verbod op de uitoefening. Met de ministeriële regeling op basis van onderdeel b kan de uitoefening van daarin te bepalen contactberoepen, zoals kappers, schoonheidsspecialisten en tandartsen nader worden gereguleerd en indien noodzakelijk voor de bestrijding van de epidemie kunnen beperkingen aan de uitoefening van deze beroepen worden op- en afgeschaald. Onderdeel c ziet op de regels die nodig kunnen zijn voor het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals openbare toiletvoorzieningen en andere natte ruimten.

De in het eerste lid en ook de artikelen 58f tot en met 58i voorgestelde delegatiegrondslagen zijn zodanig geformuleerd dat zij de basis kunnen zijn voor de redelijkerwijs te voorziene maatregelen. Mocht zich een omstandigheid voordoen die het nodig maakt nieuwe maatregelen te stellen die de kans op verspreiding van covid-19 redelijkerwijs beperken. Net als bij de overige ministeriële regeling zullen de adviezen van het RIVM of het OMT voor de onderbouwing van de te treffen maatregelen maatgevend zijn. Bij ministeriële regeling op basis van het voorgestelde tweede lid kan vervolgens zo spoedig als mogelijk worden voorzien in de maatregelen. Het tweede lid regelt de verplichting om tegelijkertijd een wetsvoorstel in procedure te brengen om alsnog een specifieke grondslag te creëren voor de getroffen maatregelen. Met toepassing van het tweede lid kan niet worden afgeweken van het overige in dit hoofdstuk bepaalde. Eveneens kunnen de gestelde maatregelen geen beperking van de in de Grondwet beschermde grondrechten inhouden.

Het derde lid regelt dat in de ministeriële regeling kan worden bepaald dat de burgemeester in bijzondere gevallen een ontheffing kan verlenen van de op grond van het eerste en tweede lid gestelde regels, met daaraan verboden voorschriften en beperkingen. Voor de toelichting van de afweging van de burgemeester voor ontheffingverlening wordt verwezen naar de paragraaf 4.2.1.2 van het algemeen deel van de memorie. In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber. Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

In het vierde lid is een specifieke uitzondering van de Wet gezichtsbedekkende kleding geregeld ten aanzien (gedeeltelijk) gezichtsbedekkende beschermingsmiddelen, zoals mond-neusmaskers. Dit is toegelicht in paragraaf 4.2.2 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 58k [Zorgplicht publieke plaatsen]
Personen die zich begeven in publiek openstaande gebouwen, voertuigen en vaartuigen, moeten zich kunnen houden aan veilige afstand, groepsverboden en andere bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde maatregelen die voor hen gelden. Het voorgestelde artikel 58k legt hiervoor een zorgplicht bij degene die bevoegd is om ten aanzien van die publieke plaatsen voorzieningen te treffen. Het opstellen van protocollen door brancheorganisaties, besturen en andere betrokkenen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de feitelijke invulling van deze zorgplicht.

In het tweede lid en derde lid is opgenomen dat de burgemeester een schriftelijke aanwijzing kan geven. De burgemeester dient te motiveren op welke punten de aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels niet in acht kunnen nemen, de te nemen maatregelen en een termijn. De aanwijzing is geen sanctie, maar een concretisering van de

zorgplicht. In het geval van een spoedeisende situatie kan een onmiddellijk bevel worden gegeven, en als dat mondeling geschiedt, wordt het bevel daarna spoedig op schrift gesteld (het voorgestelde vierde lid). De aanwijzing en het schriftelijke bevel zijn een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en daarmee een appellabel besluit. De overtreding van de aanwijzing is te handhaven met een last onder bestuursdwang of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 Awb). Overtreding van de aanwijzing wordt eveneens strafbaar gesteld in artikel 68bis van de Wpg. Opzettelijke overtreding van een bevel is strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

In Caribisch Nederland wordt deze bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing of bevel uitgeoefend door de gezaghebber.

Artikel 58l [Zorgplicht besloten plaatsen]
Voor besloten plaatsen, met uitzondering van woningen en bijbehorende erven, geldt eveneens een zorgplicht voor degene die bevoegd is in die plaats voorzieningen te treffen of die zeggenschap heeft over toelating van personen tot die plaats. De zorgplicht geldt ook voor gebouwen en besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, Grondwet (zoals kerkgebouwen, moskeeën en synagogen). Ook op besloten plaatsen kan invulling worden gegeven aan de zorgplicht door middel van protocollen, op eenzelfde wijze als is toegelicht bij artikel 58k.

In het tweede tot en met vierde lid is de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid geregeld op gelijke wijze als in artikel 58k. De Minister van VWS is bevoegd tot het geven van de aanwijzingen en bevelen. De Minister van VWS kan deze bevoegdheden mandateren aan toezichthouders. Voor het feitelijke toezicht op de besloten plaatsen wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij toezichthouders die vanuit hun reguliere taken al feitelijke ter plaatse komen. Een voorbeeld is de Inspectie SZW. Zie in dit verband ook de aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidsveiligheidswet BES in de voorgestelde artikelen III en IV, waarmee de Inspectie SZW een bevoegdheid heeft om toezicht te houden op dit hoofdstuk, in nauwe aansluiting bij de reguliere taakuitoefening. Voor zorginstellingen is in plaats van artikel 58l een specifieke regeling getroffen in artikel 58o.

Artikel 58m [Maatregelen voor openbare plaatsen]
Aansluiting is gezocht bij de bevelsbevoegdheden in hoofdstuk X van de Gemeentewet, die bedoeld zijn voor de handhaving van de openbare orde. Die zijn niet bruikbaar als geen sprake is van een verstoring van de openbare orde en drukte betekent op zichzelf nog geen verstoring van de openbare orde aldaar. Om buiten twijfel te stellen dat de burgemeester niettemin bevoegd is bevelen te treffen die nodig zijn om de naleving van de afstandsnorm, groepsnormen en andere nadere regels te verzekeren, wordt in dit artikel een aanvullende bevelsbevoegdheid geregeld, in aanvulling op de bestaande bevelsbevoegdheden in de artikel 172, derde lid, 174, tweede lid, en 175 Gemeentewet. In het geval van zodanige drukte of een andere situatie dat sprake is van een openbare ordeverstoring of noodsituatie, staan die bevelsbevoegdheden de burgemeester onverkort tot de beschikking. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd. Opzettelijke Overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 WvSr. In het geval van herhaling kan de burgemeester een bezoekersverbod opleggen, met een last onder bestuursdwang of dwangsom te handhaven. In Caribisch Nederland komt de in dit artikel toegekende bevoegdheid toe aan de gezaghebber.

Artikel 58n [Maatregelen voor besloten plaatsen]
Dit artikel is bedoeld om voor onmiddellijk op te treden op besloten plaatsen. Zie paragraaf 4.2.5.2 van het algemeen deel van deze memorie. De bevoegdheid is vormgegeven als een bevelsbevoegdheid met een specifieke inhoud, namelijk een verwijderbevel en het staken van de gedragingen daar. Een bevel kan inhouden het staken van de gedragingen daar en personen zich laten verwijderen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op de bevelsbevoegdheden in hoofdstuk X van de Gemeentewet en laat de toepassing van die bevoegdheden onverlet. Net als bij de reguliere bevelsbevoegdheden is niet de overtreding bepalend voor het opleggen van een bevel, maar de feitelijke situatie en het gevaar dat hier vanuit gaat. Het bevel is gericht op de beëindiging van de situatie en is op zichzelf geen sanctie. Een bevel tot verwijdering kan niet

gericht worden aan personen die de bewoners zijn van die woning. Paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie besteedt aandacht aan de gevolgen voor grondrechten. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd en opzettelijke overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 WvSr. In het geval van herhaling kan de burgemeester een bezoekersverbod opleggen, met een last onder bestuursdwang of dwangsom te handhaven. De artikelen 174a (sluiting van woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen bij verstoring openbare orde) en 151d (maatregelen bij woonoverlast) van de Gemeentewet blijven onverkort van toepassingIn het geval van herhaling kan de burgemeester een bezoekersverbod opleggen, met een last onder bestuursdwang of dwangsom te handhaven. In Caribisch Nederland komt de in dit artikel toegekende bevoegdheid toe aan de gezaghebber.

§ 3. Sectorspecifieke bepalingen

Artikel 58o [Zorgaanbieders en zorginstellingen]
Het eerste lid van dit artikel regelt een zorgplicht voor zorgaanbieders als bedoeld in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). Een zorgaanbieder dient ervoor te zorgen dat personen die aanwezig zijn in het pand van de zorgaanbieder of bij het verlenen van zorg door de zorgaanbieder, de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58j gestelde regels redelijkerwijs in acht kunnen nemen. Het gaat hier om het houden van een veilige afstand, verbod op groepsvorming en het treffen van hygiënemaatregelen. Het groepsverbod uit artikel 58g geldt niet voor personen die een gemeenschappelijk huishouden hebben, zoals bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke beperking of psychogeriatrische aandoening die in een groep wonen. De zorgplicht zoals opgenomen in het eerste lid geldt in aanvulling op norm van "goede zorg" als bedoeld in artikel 2, tweede lid van de Wkkgz. De norm van goede zorg brengt mee dat zorg moet worden verleend zoals een redelijk bekwaam hulpverlener dat doet. Een zorgaanbieder zal zich overeenkomstig de algemeen aanvaarde norm moeten inzetten. Om te expliciteren dat een zorgaanbieder zich ook aan de maatregelen ter beperking van het risico op verspreiding van covid-19 dient te houden, regelt dit wetsvoorstel een zorgplicht voor de zorgaanbieders. Vanzelfsprekend kunnen veel zorgaanbieders geen afstand houden van patiënten of cliënten als zij zorg verlenen. Dat geldt eveneens voor personen die met de patiënt of cliënt voor de zorgaanbieder werken. De zorgplicht is er daarom op gericht dat niet bij de zorg betrokken personen (hierna: bezoekers) redelijkerwijs moeten kunnen voldoen aan de maatregelen. De laatste zin van het eerste lid, geeft aan dat ook wanneer een zorgaanbieder zorg verleent in een woning, de afstandsregels in acht worden genomen ten tijde van de zorgverlening. Op grond van artikel 58f, eerste lid, geldt de veilige afstand niet binnen een woning. Indien een zorgverlener echter zorg verleent in een woning, is het wel noodzakelijk dat niet bij de zorg betrokken personen afstand houden van de zorgverlener, ter beperking van het risico op verspreiding van covid-19. De invulling van deze zorgplicht zal goeddeels met zelfregulering gaan. Veel zorgaanbieders hebben al protocollen en richtlijnen ontwikkeld, op grond waarvan zij zoveel mogelijk aan hun zorgplicht kunnen voldoen.

Artikel 58o, tweede lid, richt zich op een deel van de zorg, te weten zorginstellingen en woonvormen in de zorg. Een zorginstelling is een instelling die zorg als bedoeld in de Wet langdurige zorg (Wlz) verleent, aan mensen vanwege een somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking of een verstandelijke handicap. Deze zorginstellingen en woonvormen verlenen veelal zorg aan kwetsbare doelgroepen, die extra tegen de verspreiding van covid-19 moeten worden beschermd. Op basis van het OMT-advies heeft het kabinet op 19 maart 2020[36] verschillende maatregelen aangekondigd om verdere verspreiding van covid-19 te voorkomen. Een van die maatregelen was het preventief weren van bezoek en alle anderen die niet noodzakelijk zijn voor de basiszorg in verpleeghuizen en woonvormen in de ouderenzorg.

De aanleiding hiervoor waren de toenemende risico's voor kwetsbare ouderen in verpleeghuizen en de praktijk in Noord-Brabant en Limburg wees uit dat een beperking van het bezoek aan verpleeghuizen noodzakelijk was om de verspreiding van het virus in te dammen. Deze zware maar onontkoombare maatregel was nodig om in een uitzonderlijke crisissituatie bewoners en zorgpersoneel zo goed mogelijk te beschermen. In noodverordeningen is dit vormgegeven door te bepalen dat de beheerder toestemming moet geven voor het aanwezig zijn in de instelling.

[36] Kamerstukken II, 2019/20, 31765 en 25295, nr. 491.

Uitgangspunt daarbij is dat bezoek wordt geweerd. Begin mei 2020 is gebleken dat er nagenoeg geen nieuwe verpleeghuislocaties met een besmetting bijkomen. De bezoekregeling is in combinatie met de andere maatregelen effectief gebleken. Tegelijkertijd is de impact van de bezoekregeling groot. Voor mensen in de laatste fase van hun leven en voor hun naasten is onderling contact met hun naasten van essentieel belang. Het kabinet wil bewoners en hun naasten perspectief te bieden door gefaseerde en gecontroleerde versoepeling van de bezoekregeling[37]. Aan het Outbreak Management Team (OMT) is advies over de randvoorwaarden gevraagd. Het OMT heeft vastgesteld dat, hoewel versoepeling van de bezoekregeling onvermijdelijk risico's met zich meebrengt, het voorstel voorziet in een weloverwogen aanpak waarbij deze risico's worden geminimaliseerd.

De versoepeling van de bezoekregeling gebeurt onder voorwaarden in een aantal fasen. De eerste fase, die is gestart op 11 mei 2020, bestaat uit 26 verpleeghuislocaties. Vervolgens wordt in de tweede fase, die ingaat op 25 mei 2020, opgeschaald naar meer locaties. Het uiteindelijke perspectief is dat de huidige bezoekregeling voor geheel Nederland versoepeld wordt.
Als de ontwikkelingen qua aantal besmettingen positief verlopen, zal de bezoekregeling op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel, zich al in het stadium bevinden dat in het gehele land beperkt bezoek mogelijk is. Desalniettemin zal het nodig kunnen zijn dat er opnieuw maatregelen moeten worden getroffen indien dat nodig is ter voorkoming van de verspreiding van covid-19.
Op grond van het tweede lid kan bij regeling van Onze Minister worden geregeld dat er beperkingen gelden bij het ontvangen van bezoek voor zorginstellingen of woonvormen in de zorg. Dit kan de minister doen indien er vrees bestaat voor verspreiding van covid-19 binnen de zorginstelling of woonvorm voor de zorg. De minister kan tevens regels stellen indien dat noodzakelijk is ter voorkoming van de verspreiding van covid-19 naar of vanuit de zorginstelling of woonvorm in de zorg. De minister kan op grond van het tweede lid ook voorwaarden verbinden aan toegestaan bezoek. Zo kan de minister besluiten bezoek in het geheel niet toe te staan, of alleen in bepaalde categorieën zorginstellingen het bezoek te beperken. Te denken valt aan bijvoorbeeld verpleeghuizen. Hierbij is het mogelijk voor de minister om per gemeente verschillende vormen van beperking te laten gelden dan wel verschillende uitzonderingen te maken. Een beperking op het toelaten van bezoek in een ministeriële regeling dient noodzakelijk en proportioneel te zijn. Zonder die maatregelen zouden covid-19 zich verder kunnen verspreiden. De maatregelen zijn nodig om de volksgezondheid te beschermen. Wanneer de minister een beperking oplegt, dient een zorgaanbieder zich aan die regeling te houden en conform en bezoek derhalve niet toe te staan.

Het toezicht is op grond van artikel 64 van de Wpg belegd bij de ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ). De zorgplicht en de regels die de minister kan stellen op grond van het derde lid, richten zich tot zorgaanbieders. De Minister van VWS heeft de bevoegdheid om de zorgaanbieder een schriftelijke aanwijzing te geven indien hij van oordeel is dat de niet bij de zorg betrokken personen de regels onvoldoende in acht kunnen nemen. In een spoedeisende situatie kan een bevel worden gegeven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt. De Minister van VWS kan deze bevoegdheden mandateren aan de ambtenaren van de IGJ. De zorgaanbieder is verplicht binnen de daarbij gestelde termijn aan de aanwijzing onderscheidenlijk onmiddellijk aan het bevel te voldoen. Voor de formulering van deze leden is aangesloten bij artikel 58l (derde en vierde lid).

De IGJ houdt toezicht op naleving door de zorgaanbieders, en niet op naleving door bezoekers. Een zorgaanbieder moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat bezoekers redelijkerwijs afstand tot elkaar en patiënten en cliënten kunnen houden. Mochten bezoekers zich niet houden aan de gedragsregels, dan wordt van de zorgaanbieder verwacht dat zij bezoekers daarop aanspreekt. Mochten bezoekers geen gehoor geven bij de zorgaanbieder, dan kan in het uiterste geval de zorgaanbieder de politie inschakelen om onwillige bezoekers te verwijderen.

Aangezien dit artikel een specifieke zorgplicht bevat voor zorgaanbieders en zorginstellingen, is de in artikel 58l opgenomen zorgplicht niet van toepassing verklaard. Hiermee wordt voorkomen dat

[37] Een en ander in overleg met de sector en met actieve inbreng van een brede klankbordgroep bestaande uit bestuurders, zorgprofessionals, wetenschappers, ethici en vertegenwoordigers van bewoners en naasten.

twee conflicterende zorgplichten van toepassing zouden zijn. Voorts is artikel 58n niet van toepassing verklaard. De in artikel 58l opgenomen zorgplicht geldt niet voor woningen en artikel 58n biedt ter zake van woningen een (aanvullend) instrumentarium zodat de burgemeester zo nodig ook in woningen kan optreden. Aangezien artikel 58o, en derhalve het toezicht van de IGJ, reeds ziet op zorg die in de woning wordt verleend, is dat aanvullend instrumentarium van artikel 58n niet nodig voor de zorg (vijfde lid).

Artikel 58p [Personenvervoer]
Artikel 58p regelt specifieke maatregelen met betrekking tot het personenvervoer. Dit begrip omvat al het vervoer van personen, waaronder ook het vervoer geregeld in de Wet personenvervoer. Het artikel geeft de Minister van VWS de bevoegdheid om bij ministeriële regeling een verbod op het verrichten van personenvervoer in te stellen.

Omdat de capaciteit van allerlei voorzieningen in het openbaar vervoer beperkt is, kan het noodzakelijk zijn om regels te stellen voor de verdeling van die beperkte capaciteit. Dit onderdeel voorziet in een grondslag voor het stellen van deze regels. Gedacht kan worden aan het stellen van prioriteitsregels voor het gebruik van het openbaar vervoer of bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van het vooraf reserveren van een reis met het openbaar vervoer. Het is denkbaar dat deze eisen ook worden gesteld aan andere vormen van personenvervoer dan openbaar vervoer. Bij het stellen van regels kan zo nodig onderscheid worden gemaakt naar doelgroepen van personen die gebruikmaken van het personenvervoer en naar typen van personenvervoer.

Ook voor ministeriële regelingen op grond van dit artikel geldt dat deze worden vastgesteld door de Minister van VWS in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en dat deze onverwijld in afschrift worden toegezonden aan het parlement (art. 58b). In verband met de aard van het onderwerp worden deze ministeriële regelingen vanzelfsprekend voorbereid in samenspraak met de Minister en/of Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Artikel 58q [Onderwijsinstellingen]
Artikel 58q regelt specifieke maatregelen met betrekking tot onderwijsinstellingen. Dit begrip omvat scholen, (bekostigde en niet bekostigde) instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs als bedoeld in de onderwijswetten. Hieronder vallen ook onderwijsinstellingen op Caribisch Nederland.

Het eerste lid van dit artikel geeft de Minister van VWS de bevoegdheid om bij ministeriële regeling te besluiten tot een geheel of gedeeltelijk verbod op het verrichten van onderwijsactiviteiten, waaronder begrepen examinering, in onderwijsinstellingen indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is in de bestrijding van een epidemie van het virus of een directe dreiging daarvan.

In het artikel wordt nadrukkelijk de mogelijkheid geboden om in het besluit uitzonderingen op het verbod te formuleren. Hierbij kan gedacht worden aan de uitzonderingen genoemd in de modelnoodverordeningen COVID-19 van het Veiligheidsberaad. Het gaat hierom: de organisatie van onderwijs op afstand, de opvang en begeleiding van specifieke groepen leerlingen of studenten, de organisatie van en voorbereiding op toetsen en examens, en onderwijs in residentiële instellingen. Tevens kan gedacht worden aan het verlenen van praktijkonderwijs.

Dit artikel biedt ook een grondslag voor de Minister van VWS om beperkingen en voorwaarden stellen aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal leerlingen of studenten dat in de onderwijsinstelling aanwezig mag zijn of het aantal uren in een bepaalde periode dat de onderwijsinstelling onderwijsactiviteiten mag verrichten.

Het artikel biedt expliciet de ruimte om te differentiëren tussen onderwijsinstellingen. Zo kan de bestrijding van de epidemie van het virus noodzaken om enkel een verbod in te stellen voor scholen in het voortgezet onderwijs of voor onderwijsinstellingen in een bepaalde regio.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde maatregelen onverkort van toepassing blijven op onderwijsinstellingen bij de uitvoering van de activiteiten die uitgezonderd zijn van het verbod.

Ook voor ministeriële regelingen op grond van het eerste lid van dit artikel geldt dat deze worden vastgesteld door de Minister van VWS in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en dat deze onverwijld in afschrift worden toegezonden aan het parlement (artikel 58b). In verband met de aard van het onderwerp worden deze ministeriële regelingen vanzelfsprekend voorbereid in samenspraak met de bewindspersoon of bewindspersonen van het Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die het aangaat.

Het tweede lid bevat een specifieke voorziening voor het toezicht op de naleving van een verbod op onderwijsactiviteiten of op aan onderwijsactiviteiten gestelde beperkingen of voorwaarden. Met dat toezicht worden uit praktisch oogpunt die ambtenaren van de onderwijsinspectie belast die reeds toezichthouder zijn met betrekking tot de naleving van onderwijswetgeving. Het toezicht op de naleving omvat geen bevoegdheid tot het opleggen van sancties.

Artikel 58r [Kinderopvang]
Artikel 58r betreft de tijdelijke maatregelen met betrekking tot kinderopvang als bedoeld in de Wet kinderopvang. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Ook voor ministeriële regelingen op grond van dit artikel geldt dat deze worden vastgesteld door de Minister van VWS in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en dat deze onverwijld in afschrift worden toegezonden aan het parlement (art. 58b). In verband met de aard van het onderwerp worden deze ministeriële regelingen vanzelfsprekend voorbereid in samenspraak met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In het eerste lid is de bevoegdheid opgenomen voor de Minister van VWS om bij ministeriële regeling een geheel of gedeeltelijk verbod op het geopend hebben van voorzieningen voor kinderopvang en gastouderopvang te regelen, indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is voor de bestrijding van een epidemie van het virus of een directe dreiging daarvan. Een gedeeltelijk verbod kan bijvoorbeeld zien op een beperking van het aantal kinderen dat in het verblijf mag worden opgevangen, een regionale beperking, of een beperking van het aantal uren in een bepaalde periode dat het verblijf open mag zijn. Dit laatste is vooral van belang voor buitenschoolse opvang, in de situatie waarin onderwijsinstellingen gedeeltelijk worden gesloten. De mogelijkheid om kinderopvang alleen open te houden voor de periodes waarin het basisonderwijs is gesloten, strekt ertoe te voorkomen dat houders van voorzieningen voor kinderopvang of gastouderopvang onevenredig zwaar belast worden bij het bieden van (nood)opvang.

Het tweede lid verduidelijkt welke voorzieningen voor kinderopvang en gastouderopvang deels of geheel open kunnen blijven in het geval dat tot algemene sluiting wordt besloten. Onderdeel a ziet op kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang die opvang bieden aan kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of voor vitale processen. Indien van deze uitzonderingsgrond gebruik wordt gemaakt, worden bij ministeriële regeling de beroepen en processen aangewezen waar dit onderdeel betrekking op heeft. Op grond van onderdeel b kunnen verschillende soorten voorzieningen voor kinderopvang en gastouderopvang volledig of deels open worden gehouden, gekoppeld aan de leeftijd van de kinderen. Om snel in te kunnen spelen op eventuele gewijzigde medische inzichten over rol van kinderen in de verspreiding van het virus, worden de leeftijdscategorieën bij ministeriële regeling vastgesteld. Onderdeel c betreft op het open houden van kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang voor kinderen voor wie vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is. Deze uitzonderingen komen overeen met de uitzonderingen van de modelnoodverordening COVID-19 van het veiligheidsberaad. Gelet op de bewoordingen van het eerste lid, zijn de uitzonderingen in het tweede lid niet bedoeld als een limitatieve opsomming. Organisaties voor kinderopvang werken mee aan openstelling ten behoeve van opvang. Medewerking hoeft niet te worden verleend als de beroepskracht-kindratio in de zin van de Wet kinderopvang wordt overschreden, doordat opvang

geboden moet worden aan kinderen waarvoor de kinderopvang geen gecontracteerde opvang behoeft te leveren.

Het derde lid betreft noodopvang. Indien wordt besloten om kinderopvang tijdelijk deels of volledig te verbieden, kan daarbij tegelijkertijd de opdracht aan burgemeesters worden gegeven om noodopvanglocaties bekend te maken. Deze locaties dienen opvang te kunnen bieden aan kinderen als bedoeld in het tweede lid, in het bijzonder onderdeel a. Op deze locaties zijn de eisen, genoemd in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2, van de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing. Dit betreft de kwaliteitseisen, genoemd in de artikelen 1.48d tot en met 1.57d van die wet. Bij ministeriële regeling kunnen daarvan eisen worden uitgezonderd of versoepeld, om noodopvanglocaties te ontlasten indien naleving van de eisen die gelden voor reguliere kinderopvang een onevenredige belasting zou betekenen. Waar het uitzondering van kwaliteitseisen met betrekking tot onderdeel a betreft, staat het belang van het kind voorop, en komt dus veel gewicht toe aan het belang van kinderen, maar ook ouders en personeel, van een veilige en gezonde opvangomgeving. Dit dient bij het opstellen van de ministeriële regeling te worden afgewogen tegen het eveneens zwaarwegende belang van de samenleving dat de ouders dankzij noodopvang beter in staat te zijn de vitale processen of cruciale beroepen te kunnen uitoefenen.

Ook onderwijsinstellingen kunnen worden aangewezen als noodopvanglocatie. Het aanwijzen van onderwijsinstellingen als opvanglocaties zal alleen aan de orde zijn, indien zij hun onderwijsactiviteiten moeten beperken of staken op grond van artikel 58p en er dus ruimte is voor opvang.

Op grond van het vijfde lid worden enkele bepalingen uit de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot de handhaving van de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels in de kinderopvang. Daarmee worden dezelfde instanties die toezicht houden op de naleving van de Wet kinderopvang bevoegd gemaakt om toezicht te houden op de naleving van tijdelijke maatregelen voor kinderopvang die voortvloeien uit de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 en handhavingsmaatregelen te nemen. Dit betreft dan de handhaving in de kinderopvang van zowel de algemene regels op grond van § 2 als de specifieke regels op grond van artikel 58r. Concreet betekent dit dat het college van burgemeester en wethouders toeziet op de naleving en dat de directeur publieke gezondheid van de GGD is aangewezen als toezichthouder, die daartoe incidenteel en bij gebleken tekortkomingen nadere onderzoeken kan verrichten en een inspectierapport kan opmaken overeenkomstig de regels in de Wet kinderopvang (art. 1.61 en 1.62, vierde en vijfde lid, en 1.63 Wet kinderopvang). De Minister van SZW kan beleidsregels op te stellen voor deze onderzoeken (art. 1.64 Wet kinderopvang). Verder kan het college van burgemeester en wethouders aan de houder van een kinderopvangverblijf bij niet of onvoldoende naleving van de regels een schriftelijke aanwijzing geven en kan de directeur publieke gezondheid van de GGD in acute situaties een schriftelijk bevel geven (art. 1.65 Wet kinderopvang). Om die reden is de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VWS uit artikel 58l buiten toepassing verklaard. Ook kan het college van burgemeester en wethouders onder omstandigheden een exploitatieverbod opleggen (art. 1.66 Wet kinderopvang).

Voor Caribisch Nederland is het vijfde lid uitgezonderd, omdat de Wet kinderopvang hier niet van toepassing is. Dat betekent dat voor de kinderopvang in Bonaire, Sint Eustatius en Saba artikel 58l, tweede en vierde lid, dat wel van toepassing is en de Minister van VWS de nodige aanwijzingen en bevelen kan geven. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd aan het bestuurscollege of de lokale gezondheidsdienst.

§ 4. Overige bepalingen

Artikel 58s [Regelgeving gemeenten en openbare lichamen Caribisch Nederland]
De hoofdelementen van de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie zijn vastgelegd in de Wet publieke gezondheid en worden verder uitgewerkt in lagere regelgeving. Die normen en maatregelen betreffen ook de gang van zaken op openbare en publieke plaatsen die nu als gemeentelijk belang (autonoom) door gemeenten ter hand genomen (kunnen) worden. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelgeving heeft (gelet op de

artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet) gevolgen voor de bestaande gemeentelijke regelgeving en de regelgevende bevoegdheid nadien. De huidige noodverordeningen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 worden in opdracht van de Minister van VWS ingetrokken gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Artikel 176, zevende lid is in artikel 39 Wet veiligheidsregio’s van toepassing verklaard waaruit volgt dat de verordeningen worden ingetrokken op het moment dat de voorzitter van oordeel is dat de omstandigheden zodanig zijn dat de voorschriften niet langer noodzakelijk zijn. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen, zijn de noodverordeningen niet langer noodzakelijk.

Voor zover gemeentelijke verordeningen bepalingen bevatten die gericht zijn op de bestrijding van het virus zouden deze gelet op artikel 122 Gemeentewet van rechtswege vervallen en - afhankelijk van de inhoud - op grond van artikel 121 Gemeentewet opnieuw kunnen worden vastgesteld. Om te voorkomen dat gemeentelijke voorschriften van rechtswege zouden vervallen terwijl zij geen doorkruising van het bij of krachtens deze wet bepaalde inhouden, is in het eerste lid bepaald dat artikel 122 Gemeentewet niet op die voorschriften van toepassing is. Die gemeentelijke voorschriften behouden daarmee hun geldigheid zolang op lokaal niveau niet anders wordt besloten. Gemeentelijke voorschriften gericht op de bestrijding van de epidemie die in strijd zijn met de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels vervallen wel van rechtswege. Hetzelfde is het geval voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; artikel 216 van de WolBES is niet van toepassing op de eilandsverordeningen met hetzelfde onderwerp, voor zover die voorschriften niet in strijd zijn met het of krachtens dit hoofdstuk geregelde en die blijven daarmee van kracht.

Die notie geldt ook voor de algemene aanvullingsbevoegdheid die gemeenten op grond van artikel 121 Gemeentewet bezitten: hogere regelingen mogen worden aangevuld in het geval de hogere regeling niet uitputtend is bedoeld en de gemeentelijke verordeningen die hogere regeling niet feitelijk doorkruist. Hoofdonderwerpen zoals de al dan niet categoriale sluiting van publieke plaatsen of het al dan niet verplicht dragen van mondkapjes zijn onderwerpen die landelijk worden bepaald. Wel kunnen gemeenten aanvullend regels stellen over bijvoorbeeld openingstijden in de horeca door deze te verruimen of te verkorten in relatie tot de bestrijding van het virus al naar gelang dat op lokaal niveau noodzakelijk wordt geacht. Gemeenten ter bestrijding van het virus bijvoorbeeld regels stellen met betrekking tot de inrichting van wegen. Dat betekent bijvoorbeeld dat gemeenten met het oog op de volksgezondheid kunnen besluiten dat voetpaden slechts in één looprichting mogen worden betreden en dat ter preventie weggedeelten voor verkeer afgesloten kunnen worden om te voorkomen dat op een bepaalde plaats groepsvorming plaatsvindt. Indien een dergelijk voorschrift niet bij of krachtens verordening is gegeven laat dit onverlet dat de burgemeester tot een dergelijk voorschrift kan komen gelet zijn bevelsbevoegdheid in artikel 58n van deze wet. Voor Caribisch Nederland geldt artikel 215 van de WolBES.

Artikel 58t [Informatievoorziening]
Naast de bevoegdheid die de minister op grond van de Gemeentewet heeft om in incidentele gevallen bericht en raad te vragen van de burgemeester, is er in deze situatie behoefte aan een goed beeld van de gevolgen van de uitvoering van deze wet. Daarom wordt in de wet een verplichting opgenomen tot het verstrekken van structurele informatie. Om ook in de regio voldoende zicht te houden op ontwikkelingen en het gesprek te kunnen voeren over eventuele verschillen in aanpak en invulling, wordt de informatie verzameld door de voorzitter van de veiligheidsregio. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om het houden van toezicht, maar om het voorzien in een informatiebehoefte om effectief te kunnen blijven gedurende deze situatie.

Artikel 58u [Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom]
Ter wille van de effectiviteit van de te nemen maatregelen is van belang dat deze ook kunnen worden gehandhaafd via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (zgn. herstelsancties). Overeenkomstig de systematiek van de Wpg worden bevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom opgenomen in hoofdstuk Va zelf (nieuw artikel 58u) en dus niet in hoofdstuk VII (handhaving). Voor het overgrote deel van de maatregelen wordt voorzien in een bevoegdheid om overtreding daarvan te herstellen of te beëindigen via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Waar een bevoegdheid tot oplegging van

een last onder bestuursdwang is toegekend, omvat deze ingevolge artikel 5:32 Awb mede de bevoegdheid om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Deze bevoegdheid behoeft dus niet nog eens afzonderlijk te worden toegekend. Waar het gaat om de handhaving van het in acht nemen van de veilige afstand, het verbod op groepsvorming, verboden om aanwezig te zijn op bepaalde plaatsen of het verbod om deel te nemen aan verboden evenementen, ligt een last onder bestuursdwang minder voor de hand, zodat daar in beginsel alleen is voorzien in de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom. Waar het openbare en publieke plaatsen betreft, ligt het in de rede om de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom toe te kennen aan de burgemeester, voor zover hij daartoe niet reeds bevoegd is op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet waar het gaat om de handhaving van regels die hij uitvoert. Bij besloten plaatsen is de bevoegdheid toegekend aan de Minister van VWS, behalve in die gevallen waar het gaat om handhaving van regels die de burgemeester uitvoert (bijvoorbeeld voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan een door de burgemeester te verlenen ontheffing van het groepsvormingsverbod; art. 58g, vierde lid), omdat in die gevallen de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom ingevolge artikel 125, derde lid, Gemeentewet reeds toekomt aan de burgemeester. Om complicaties van samenloop te vermijden, geldt voor de handhaving van elke maatregel dat steeds slechts één bestuursorgaan, namelijk de minister ofwel de burgemeester of gezaghebber, bevoegd is tot het opleggen van een herstelsanctie.

De bevoegdheden die in Europees Nederland zijn toebedeeld aan de burgemeester worden in Caribisch Nederland uitgeoefend door de gezaghebber.

In het als bijlage bij deze memorie gevoegde schema is vermeld door wie op grond van welke wetsbepalingen genoemde bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. In alle gevallen geldt dat de bevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom feitelijk zullen moeten worden uitgeoefend door ambtenaren aan wie door de minister dan wel de burgemeester of gezaghebber daartoe mandaat is verleend.

Artikel 58v [Tijdelijke regels inzet digitale middelen]
In paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie is toegelicht met betrekking tot de notificatieapp is de insteek dat de verwerking van persoonsgegevens minimaal zal zijn. Dit geldt ook voor eventuele andere nog te ontwerpen digitale middelen. Dat neemt niet weg, dat verwerking van persoonsgegevens en ook bijzondere persoonsgegevens niet te vermijden is. Ter illustratie: zodra een persoon in de app doorgeeft dat hij besmet is met het virus, geeft hij een bijzondere persoonsgegeven door, ook al is dat gegeven gecodeerd. Daarom voorziet het voorgestelde eerste lid in een grondslag voor de GGD'en om gegevens te mogen verwerken en een grondslag om bij lagere regelgeving waarborgen te kunnen stellen, zodat een zorgvuldige verstrekking en verwerking van de (bijzondere persoons)gegevens verzekerd is. Met "rechten van betrokkene" worden de AVG-rechten van betrokkene bedoeld.

In het tweede lid wordt verduidelijkt dat het gebruik van digitale middelen niet kan worden afgedwongen.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat onder "een ieder" als bedoeld in het tweede lid ook de overheid valt en ook de GGD'en. Dit betekent dat het dus inderdaad een ieder verboden is om een ander te verplichten een digitaal hulpmiddel als bedoeld in dit artikel te gebruiken of daar inzage in te geven, waarmee de vrijwilligheid van het gebruik daarvan nog eens duidelijk wordt onderstreept. Verder verbiedt de bepaling ook om derden te verplichten tot het gebruik van andere digitale middelen die gebruikt zouden kunnen worden om te weten te komen of iemand besmet is met het virus. Denk hierbij aan digitale producten die niet afkomstig zijn van officiële gezondheidsinstanties en in omloop zijn via bijvoorbeeld internet of anderszins.

In het derde lid is bepaald dat de algemene maatregelen bestuur bij beide Kamers van de Staten-Generaal wordt nagehangen.

Onderdeel B

Artikel 64b [Grondslag voor aanwijzing andere toezichthouders dan IGJ en NVWA]
In artikel 64 Wpg zijn de ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) reeds belast met het toezicht op de naleving van de Wpg en de daarop berustende regels. Dit nalevingstoezicht omvat dus ook de tijdelijke bepalingen die met dit wetsvoorstel in de Wpg worden opgenomen. Het nalevingstoezicht van de IGJ en de NVWA zal zich feitelijk beperken tot overtredingen op publieke en besloten plaatsen. In een aantal gevallen zijn op specifieke publieke en besloten plaatsen met het oog op het toezicht op de naleving van sectorale wetgeving veelal ambtenaren van andere toezichtsinstanties actief. Het ligt uit praktisch oogpunt het meest voor de hand dat deze ambtenaren aldaar tevens toezicht houden op de naleving van de regels uit dit wetsvoorstel. Met het oog daarop wordt in een tijdelijk artikel 64b geregeld dat de Minister van VWS voor toezicht op de naleving op publieke en besloten plaatsen toezichthoudende ambtenaren kan aanwijzen. Dit betreft dus het toezicht op de naleving van de algemene regels uit paragraaf 2 en de sectorspecifieke regels uit paragraaf 3 van hoofdstuk Va. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor de artikelen 58r en 58q, omdat in die artikelen zelf reeds specifieke voorzieningen zijn getroffen voor het toezicht op de naleving.
Overigens volgt uit de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (veilige en gezonde arbeidsomstandigheden) en uit de Arbeidsveiligheidswet BES dat de op grond van art. 24 lid 1 onderscheidenlijk art. 2 lid 5 van die wetten aangewezen toezichthouders (ambtenaren van de Inspectie SZW) in het kader van het toezicht op de naleving van die wetten tevens toezicht zullen houden op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg vastgestelde regels op de werkplek.

In het als bijlage bij deze memorie gevoegde schema is vermeld voor welke normen welke toezichthouders zijn of kunnen worden aangewezen.

Onderdeel C

Dit artikel biedt een aanvullende mogelijkheid om buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen, zoals nader toegelicht in paragraaf 8.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Onderdeel D

Artikel 68bis [Strafbaarstellingen en strafsancties regels hoofdstuk Va]
Zoals uiteengezet in paragraaf 8.3 van het algemeen deel gaat het wetsvoorstel uit van strafrechtelijke sanctionering. Dit tijdelijke artikel bevat daartoe alle strafbaarstellingen en strafsancties van de daarvoor in aanmerking komende tijdelijke bepalingen uit het voorgestelde hoofdstuk Va. Tot op heden loopt de strafbaarstelling van het niet naleven van de coronamaatregelen via artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), waarin de overtreding van noodverordeningen strafbaar is gesteld. De daarin geregelde strafsanctie is hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (ten hoogste € 4.350). De betreffende strafbare feiten zijn overtredingen.

Het wetsvoorstel sluit hier in grote trekken bij aan. Op de meeste strafbare feiten wordt een strafsanctie gesteld van hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. Een uitzondering naar beneden wordt gemaakt voor overtredingen van het verbod om de veilige afstand te houden, het groepsvormingsverbod, het verbod om als publiek aanwezig te zijn op een gesloten publieke plaats en het verbod om deel te nemen aan een verboden evenement. Hier ligt een lagere strafsanctie in de rede, namelijk hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de eerste categorie (ten hoogste € 435). Een uitzondering naar boven is gemaakt voor overtreding van artikel 58v, tweede lid (verbod om een ander ete verplichten om digitale middelen voor bron- en contactonderzoek te gebruiken), dat wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie (€ 8.700).
Alle strafbare feiten zijn aangemerkt als overtredingen. Aangezien voor alle strafbare feiten hechtenis mogelijk is, kan ook een taakstraf worden opgelegd (vgl. art. 9, tweede lid, Sr).

In bepaalde omstandigheden zal een strafbaar feit kunnen worden begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf, bijvoorbeeld overtreding van het verbod om een bij ministeriële regeling aangewezen publieke plaats voor publiek geopend te hebben, zoals een winkel, café, restaurant of

theater (art. 58h, eerste lid). Overwogen is om voor die gevallen de strafbaarstellingen onder te brengen in de Wet op de economische delicten. Daarvan is afgezien om de strafrechtelijke handhaving niet onnodig te bemoeilijken. Niet altijd zal immers eenduidig zijn vast te stellen of een strafbaar feit wordt begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Bij het voorgaande is van belang dat indien een maximum geldboete van € 4.350 bij veroordeling van een rechtspersoon in bepaalde omstandigheden een passende bestraffing toelaat, een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de derde categorie, zijnde € 8.700 (art. 23, zevende lid, eerste zin, Sr). Dit geldt ook bij veroordeling van een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, een maatschap, een rederij of een doelvermogen (art. 23, achtste lid, Sr). In het als bijlage bij deze memorie gevoegde schema is vermeld op welke overtredingen strafbaar zijn gesteld en welke strafsancties gelden.

Onderdeel E

Artikel 68b
In artikel 58r, derde lid, tweede en derde zin, en vierde lid, worden enkele regels en handhavingsinstrumenten uit de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing verklaard voor de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels in de kinderopvang. Aangezien de Wet kinderopvang geen territoriale werking heeft ten aanzien van de openbare lichamen, is, worden deze bepalingen uitgezonderd van toepassing op de BES. De uitzondering van artikel 58r, vijfde lid, heeft tot gevolg dat artikel 58l, tweede en vierde lid, geldt ten aanzien van de kinderopvang op de openbare lichamen. De regeling van de kinderopvang is verder een autonome eilandelijke aangelegenheid en dat betekent dat in aanvulling op artikel 58r de eilandsraden nadere regels kunnen stellen ten aanzien van de eisen aan de kwaliteit van de verblijven die met toepassing artikel 58r, derde lid, eerste zin, worden aangewezen als noodopvang en de handhaving.

Onderdeel F

Artikel 68ka [Last onder dwangsom BES]
Hoofdstuk VIIa van de Wpg bevat enkele bijzondere bepalingen voor de toepassing van de Wpg in Caribisch Nederland. De artikelen 68i tot en met 68k in dat hoofdstuk bevatten diverse regels voor het toepassing van bestuursdwang. Die regels zijn noodzakelijk omdat de Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland.
Het voorgestelde artikel 68ka voegt een regeling toe voor het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is wenselijk omdat het voorgestelde artikel 58u ook het opleggen van een last onder dwangsom mogelijk maakt (door de Minister van VWS of door de gezaghebber) en omdat erin moet worden voorzien dat in plaats van een last onder bestuursdwang ene last onder dwangsom kan worden opgelegd. Eenvoudigheidshalve worden daartoe in artikel 68ka de daarvoor in aanmerking komende regels uit de Awb van toepassing verklaard. Dit betreft de volgende onderwerpen:
- geen oplegging van een last onder dwangsom voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestaat (art. 5:5 Awb);
- geen cumulatie herstelsanctie mogelijk (art. 5:6);
- preventieve toepassing last onder dwangsom (art. 5:7);
- meerdaadse samenloop (art. 5:8);
- verplichte elementen van de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom (art. 5:9 Awb);
- regel dat de verbeurde dwangsom toekomst aan het bestuursorgaan dat de last onder dwangsom heeft opgelegd (art. 5:10 Awb);
- definitie van last onder dwangsom (art. 5:31d Awb);
- regeling dat in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan worden opgelegd (art. 5:32 Awb);
- inhoud van een last onder dwangsom (art. 5:32a Awb);
- modaliteiten en hoogte van een last onder dwangsom (art. 5:32b);
- betaaltermijn van zes weken (art. 5:33);
- opschorting, opheffing en vermindering van een dwangsom (art. 5:34);
- invorderingsbeschikking (art. 5:37);
- verval van de invorderingsbeschikking (art. 5:38).

Voor de invordering geldt een verjaringstermijn van één jaar (dezelfde termijn als in artikel 5:35 Awb). Verder gelden voor de invordering dezelfde regels als in artikel 68k Wpg zijn vastgelegd voor de invordering van de kosten van bestuursdwang.

Artikelen II en III [Wijziging Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidsveiligheidswet BES]

Van een werkgever wordt op basis van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet verwacht dat hij zorgt voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers, en een beleid voert gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Hoewel met betrekking tot eigenschappen en gedragingen van het novel coronavirus (2019-nCov) nog het nodige onbekend is (onder meer de onbekendheid van het werkingsmechanisme en het ontbreken van profylaxe), is wel duidelijk dat het een virus betreft met grote impact op mensen, en dus ook op werknemers, en de maatschappij. Werkgevers moeten zich dan ook houden aan van overheidswege ter zake gestelde voorschriften zoals deze zijn vervat in het bepaalde bij of krachtens het in dit wetsvoorstel voorgestelde hoofdstuk Va van de Wpg, en zo nodig aanvullende bedrijfsspecifieke maatregelen treffen om het risico op besmetting met 2019-nCov te vermijden. Die bedrijfsspecifieke maatregelen kunnen ook zijn opgenomen in door de Inspectie SZW getoetste arbocatalogi, die zijn opgenomen in de Beleidsregel arbocatalogi 2019.

Uit het voorgaande vloeit voort dat gelet op de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet de op grond van die wet aangewezen toezichthouders (ambtenaren van de Inspectie SZW) tevens toezicht zullen houden op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg vastgestelde regels op de werkplek.

De Arbeidsomstandighedenwet bevat in artikel 28 de algemene bevoegdheid voor de toezichthouder (met name de Inspectie SZW) om werkzaamheden stil te leggen indien er ernstig gevaar is voor personen. In veel gevallen zal die algemene bevoegdheid toereikend zijn voor de Inspectie SZW om adequaat te kunnen optreden en handhaven. Zoals reeds is opgemerkt, is er met betrekking tot de eigenschappen en gedragingen van 2019-nCov nog het nodige onbekend. Hierdoor is soms moeilijk vast te stellen of er op dat moment sprake is van ernstig gevaar. Dientengevolge wordt hier de algemene bevoegdheid verruimd. Het grote belang voor werknemers en de maatschappij om de kans op besmetting met dit virus te vermijden, rechtvaardigt deze verruiming. Door middel van het voorgestelde zevende lid van artikel 28 wordt het mogelijk dat personen niet mogen verblijven in door de toezichthouder aangewezen plaatsen of dat door de toezichthouder aangewezen werkzaamheden worden gestaakt dan wel niet mogen aanvangen, indien de werkgever bij of krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven maatregelen dan wel andere maatregelen die de kans op besmetting met genoemd virus gezien de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening kunnen beperken, in ernstige mate niet treft.
Het gaat dan om situaties waarin bijvoorbeeld, in weerwil van de overheidsmaatregelen en –adviezen, zieke werknemers toch aanwezig zijn op het werk, wezenlijke hygiënische maatregelen ontbreken, werknemers zonder andere beschermende maatregelen veel te dicht bij elkaar werken etc. Het doel van de stillegging is het door de werkgever onmiddellijk beëindigen van het risicoverhogende gedrag en het herstellen van de juiste bescherming.
Hier kan ook sprake zijn voortschrijdende ontwikkelingen. De Inspectie SZW kan in eerste instantie van oordeel zijn dat de situatie een waarschuwing rechtvaardigt, waarbij de werkgever alsnog de gelegenheid krijgt de vereiste maatregelen te treffen. Laat hij dat na, dan ontstaat een situatie dat toepassing van de stilleggingsbevoegdheid onvermijdelijk wordt.

Met betrekking tot de Arbeidsveiligheidswet BES wordt voorgesteld eveneens een aanvullende bepaling op te nemen die in Caribisch Nederland gericht is op het staken van de arbeid.

De aanvullende bevoegdheden in de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidsveiligheidswet BES hebben een tijdelijk karakter. De looptijd en de wijze van verval zijn identiek aan die van de tijdelijke bepalingen in hoofdstuk Va Wpg (zie artikel V).

Artikel IV [Wijziging Wet kinderopvang]

Door de uitzonderlijke situatie in verband met het novel coronavirus (2019-nCov) is gebleken dat het voor gastouders en houders van kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang extra moeilijk kan zijn om te voldoen aan de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang. In het bijzonder gaat het dan om kwaliteitseisen die samenhangen met de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel, zoals de beroepskracht-kind-ratio en het vaste-gezichtencriterium. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van extra personeelsuitval door ziekte(verschijnselen) of als gevolg van door de Rijksoverheid uitgevaardigde richtlijnen verband houdende met het coronavirus, waardoor naleving van bepaalde eisen die gelden voor kinderopvangverblijven in redelijkheid niet kan worden gevergd. Tegelijkertijd bestaat er een grote maatschappelijke behoefte aan voldoende beschikbaarheid van kinderopvang zolang de tijdelijke maatregelen ter bestrijding van het virus van kracht zijn, omdat ouders (in het bijzonder die ouders die werkzaam zijn in cruciale beroepsgroepen en vitale sectoren) daarmee in staat worden gesteld om te blijven werken. Dit is van wezenlijk belang voor het draaiend houden van de Nederlandse maatschappij.

Artikel 1.57e voorziet daarom in de mogelijkheid om een tijdelijke coulanceregeling in te stellen ten aanzien van de kwaliteitseisen voor reguliere voorzieningen voor kinderopvang en gastouderbureaus. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan bij ministeriële regeling een tijdelijke vrijstelling verlenen voor houders, in geval van - naar zijn oordeel - overmacht die verband houdt met het coronavirus. De vrijstelling kan worden verleend voor alle soorten kinderopvangvoorzieningen of een gedeelte daarvan, en ten aanzien van een of meerdere artikelen van hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2 van de wet. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een houder die vanwege een overmachtssituatie tijdelijk niet kan voldoen aan deze eisen, geen overtreding begaat. Aan de vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden, waarbij gedacht kan worden aan vervangende eisen die redelijkerwijs wel getroffen kunnen worden, afhankelijk van de situatie.

Een vrijstelling geldt voor de duur van ten hoogste twaalf weken. Indien blijkt dat naleving van de kwaliteitseisen waarvan vrijstelling is verleend ook daarna redelijkerwijs niet gevergd kan worden, kan de vrijstelling telkens voor ten hoogste twaalf weken bij ministeriële regeling worden verlengd, op grond van het tweede lid.

Op grond van artikel 1.61, eerste lid, van de Wet kinderopvang, houdt het college toezicht op de naleving van onder meer de bij of krachtens de artikelen 1.49 tot en met 1.59 gestelde regels. Dit omvat dus ook het tijdelijke artikel 1.57e. Bij toezicht en handhaving dient dus rekening te worden gehouden met een tijdelijke versoepeling van de kwaliteitseisen op grond van dit artikel.

De vrijstellingsbevoegdheid heeft een tijdelijk karakter. Omdat de exacte looptijd niet nog is te bepalen zal de intrekking geschieden bij koninklijk besluit op grond van artikel V van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

Artikel V [Vervalbepaling]

Dit artikel bevestigt het tijdelijke karakter van deze wet. In beginsel vervallen de via deze wet in de Wpg en elders opgenomen bepalingen een jaar na inwerkingtreding (zie het eerste lid). Omdat echter op dit moment niet is de voorzien hoe de verspreiding van het virus en de bestrijding daarvan verlopen, moet de mogelijkheid bestaan om de werkingsduur te verlengen (zie tweede lid) of de bepalingen juist eerder te laten vervallen (zie derde lid). De systematiek van verlenging of eerdere beëindiging sluit aan bij die van de van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. Dit houdt in dat de mogelijkheid bestaat om de vervaltermijn zo nodig telkens met twee maanden te verlengen bij koninklijk besluit indien de omstandigheden rond de covid-19-uitbraak daar aanleiding toe geven. Daarbij bepaalt de tweede zin van het tweede lid dat een koninklijk besluit met die strekking eerst zal worden voorgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Omdat de ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot zo’n voorstel tot verlenging zeer snel verlopen, wordt een korte voorhangtermijn van één week wenselijk geacht, zodat een besluit om te komen tot verlenging niet langer dan een week voor de vervaldatum genomen zal hoeven worden. Het derde lid maakt het anderzijds mogelijk om bepalingen al op een eerder moment te laten vervallen dan na een jaar. Omdat een koninklijk besluit van deze strekking

slechts een einde maakt aan de tijdelijke wettelijke voorziening is hiervoor geen voorhangprocedure voorzien.

Artikel VI [Terugwijziging art. I, onder E]

Dit artikel houdt verband met het tijdelijke karakter van deze wet en zijn van wetstechnische aard. De wijziging die in artikel 68b van de Wpg is aangebracht via artikel I, onderdeel E, moet na de vervaldatum van de wet weer ongedaan worden gemaakt. Daartoe strekt dit artikel.

Artikel VII [Inwerkingtreding]

Het ligt in de bedoeling dat alle bepalingen van dit wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking treden. Omdat thans nog niet vaststaat of alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving en –maatregelen op hetzelfde tijdstip in werking kunnen treden, is zekerheidshalve voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

Voorts is het de bedoeling dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt. In de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Eerste Kamer van 18 mei 2020 (Kamerstukken I 2019/20, 35300 VI, AH) is desgevraagd medegedeeld dat het streven erop is gericht de wet op uiterlijk 1 juli 2020 in werking te laten treden. De exacte datum van inwerkingtreding is uiteraard afhankelijk van het verloop van de parlementaire behandeling. Aangezien het gaat om spoedwetgeving kan bij de vaststelling van de datum van inwerkingtreding, indien deze niet 1 juli 2020 zal zijn, worden afgeweken van de de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden (vgl. aanwijzing 4.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Artikel VIII [Citeertitel]

Aangezien te verwachten valt dat deze wijzigingswet frequent zal worden aangehaald, wordt voorzien in een citeertitel, waarin ook de tijdelijkheid van deze wet tot uitdrukking is gebracht.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Schema handhaving Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Overtreding van	**Waar?**	**Toezicht op de naleving door ..... + wettelijke grondslag**[1]	**Opsporing door .... + wettelijke grondslag**[2]	**Bestuursrechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag**[3]	**Strafrechtelijke sanctie + wettelijke grondslag**[4]
verbod op niet houden van veilige afstand (art. 58f lid 1 Wpg)	openbare plaats	-	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 4 onder a Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
verbod op niet houden van veilige afstand (art. 58f lid 1 Wpg)	publieke plaats	door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 4 onder a Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)

[1] In art. 64 Wpg zijn de ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) reeds belast met het toezicht op de naleving van de Wpg en de daarop berustende regels, dus straks ook van de tijdelijke bepalingen die ingevolge de Twm Covid-19 in de Wpg worden opgenomen. Het nalevingstoezicht van de IGJ en de NVWA zal zich feitelijk beperken tot die overtredingen waar IGJ en/of NVWA in deze kolom expliciet zijn genoemd als toezichthouder. Verder volgt uit de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (veilige en gezonde arbeidsomstandigheden) en uit de Arbeidsveiligheidswet BES dat de op grond van art. 24 lid 1 onderscheidenlijk art. 2 lid 5 van die wetten aangewezen toezichthouders (ambtenaren van de Inspectie SZW) in het kader van het toezicht op de naleving van die wetten tevens toezicht zullen houden op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg vastgestelde regels op de werkplek.
[2] Deze kolom geldt voor Europees Nederland. Zie voor de aanwijzing van opsporingsambtenaren in Caribisch Nederland paragraaf 7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.
[3] De bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang omvat mede de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom (art. 5:32 Awb; voor Caribisch Nederland van toepassing verklaard in nieuw art. 68ka Wpg). Feitelijk zal de bevoegdheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom worden uitgeoefend door ambtenaren die daartoe door het bevoegde bestuursorgaan (minister VWS/burgemeester/gezaghebber) zijn gemandateerd.
[4] Zie nieuw art. 68bis Wpg. Het wetsvoorstel voorziet niet in bestuursrechtelijke bestraffende sancties.

verbod op niet houden van veilige afstand (art. 58f lid 1 Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 2 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
voorschriften/beperkingen vrijstellingsregeling veilige afstand (art. 58f lid 5, 2e zin Wpg)	openbare plaats	-	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 4 onder a Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
voorschriften/beperkingen vrijstellingsregeling veilige afstand (art. 58f lid 5, 2e zin Wpg)	publieke plaats	door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 4 onder a Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
voorschriften/beperkingen vrijstellingsregeling veilige afstand (art. 58f lid 5, 2e zin Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 2 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)

groepsvormingsverbod (art. 58g lid 1 Wpg)	openbare plaats	-	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 4 onder a Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
groepsvormingsverbod (art. 58g lid 1 Wpg)	publieke plaats	door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 4 onder a Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
groepsvormingsverbod (art. 58g lid 1 Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5)	- - boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 2 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing groepsvormingsverbod (art. 58g lid 4, 2e zin Wpg)	openbare plaats	-	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)

voorschriften/beperkingen lokale ontheffing groepsvormingsverbod (art. 58g lid 4, 2e zin Wpg)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing groepsvormingsverbod (art. 58g lid 4, 2e zin Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)
openstellingsverbod winkel, café, restaurant, theater, of andere publieke plaats (art. 58h lid 1 Wpg)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 3 onder a Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
aanwezigheidsverbod gesloten winkel, café, restaurant, theater, of andere publieke plaats (art. 58h lid 2 Wpg)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 4 onder b Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)

voorschriften/beperkingen lokale ontheffing openstellingsverbod (art. 58h lid 3, 2e zin Wpg)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa’s milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa’s (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
evenementenverbod (art. 58i lid 1 Wpg)	overal	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa’s openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa’s (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 3 onder a Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
verbod op deelnemen aan verboden evenement (art. 58i lid 2 Wpg)	overal	- IGJ en NVWA - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa’s openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa’s (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 4 onder b Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 Wpg)

voorschriften/beperkingen lokale ontheffing evenementenverbod (art. 58i lid 3, 2e zin Wpg)	overal	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
regels minister VWS over hygiënemaatregelen, contactberoepen, publieke voorzieningen en andere maatregelen (art. 58j lid 1 en 2 Wpg)	openbare plaats	-	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 3 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
regels minister VWS over hygiënemaatregelen, contactberoepen, publieke voorzieningen en andere maatregelen (art. 58j lid 1 en 2 Wpg)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 58u lid 3 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
regels minister VWS over hygiënemaatregelen, contactberoepen, publieke voorzieningen en andere maatregelen (art. 58j lid 1 en 2 Wpg)	besloten plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58h lid 1 onder a Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)

voorschriften/beperkingen lokale ontheffing van regels minister VWS over hygiënemaatregelen, contactberoepen, publieke voorzieningen en andere maatregelen (art. 58j lid 3, 2e zin Wpg)	openbare plaats	-	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa’s openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing van regels minister VWS over hygiënemaatregelen, contactberoepen, publieke voorzieningen en andere maatregelen (art. 58j lid 3, 2e zin Wpg)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa’s milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa’s (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing van regels minister VWS over hygiënemaatregelen, contactberoepen, publieke voorzieningen en andere maatregelen (art. 58j lid 3, 2e zin Wpg)	besloten plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- boa’s milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa’s (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
zorgplicht publieke plaats (art. 58k lid 1 Wpg)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	n.v.t.	-	-

aanwijzing burgemeester/gezaghebber aan rechthebbende publieke plaats (art. 58k lid 2)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa’s milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa’s (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
bevel burgemeester/gezaghebber aan rechthebbende publieke plaats (art. 58k lid 4 Wpg)	publieke plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa’s milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa’s (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	- opzettelijk: gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 8.700 (art. 184 Sr) - niet opzettelijk: hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
zorgplicht besloten plaats (art. 58l lid 1 Wpg)	besloten plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	n.v.t.	-	-
aanwijzing minister VWS aan rechthebbende besloten plaats (art. 58l lid 2 Wpg)	besloten plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa’s milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa’s (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)

bevel minister VWS aan rechthebbende besloten plaats (art. 58l lid 4 Wpg)	besloten plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	- opzettelijk: gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 8.700 (art. 184 Sr) - niet opzettelijk: hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
bevel burgemeester/gezaghebber openbare plaats (art. 58m Wpg)	openbare plaats	-	- politie (art. 141 onder b Sv) - boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	- opzettelijk: gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 8.700 (art. 184 Sr) - niet opzettelijk: hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
bevel burgemeester/gezaghebber besloten plaats (art. 58n lid 1 Wpg)	besloten plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- - boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	- opzettelijk: gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 8.700 (art. 184 Sr) - niet opzettelijk: hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)

verbod burgemeester op aanwezigheid in besloten plaats bij recidive (art. 58n lid 3 Wpg)	besloten plaats	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) - kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
zorgplicht zorgaanbieders (art. 58o lid 1 Wpg)	zorginstelling (= besloten plaats)	IGJ (art. 64 Wpg)	n.v.t.	-	-
regels minister VWS over beperkingen en voorwaarden toegang niet bij zorg betrokken personen tot zorginstellingen (art. 58o lid 2 Wpg)	zorginstelling (= besloten plaats)	IGJ (art. 64 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
aanwijzing van ambtenaar IGJ aan zorgaanbieder (art. 58o lid 3 Wpg)	zorginstelling (= besloten plaats)	IGJ (art. 64 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
verbod op personenvervoer (art. 58p lid 1 Wpg)	diverse plaatsen	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)

regels minister VWS over toegang en gebruik voorzieningen personenvervoer (art. 58p lid 2 Wpg)	diverse plaatsen	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- politie, voor zover openbare plaats (art. 141 onder b Sv) - boa's openbare ruimte; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
verbod op verrichten onderwijsactiviteiten (art. 58q lid 1 Wpg)	onderwijsinstelling (= besloten plaats)	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - Onderwijsinspectie (art. 58q lid 2 Wpg)	door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
regels minister VWS over beperkingen en voorwaarden onderwijsactiviteiten (art. 58q lid 1 Wpg)	onderwijsinstelling (= besloten plaats)	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - Onderwijsinspectie (art. 58q lid 2 Wpg)	door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
openstellingsverbod kinderopvang (art. 58r lid 1 Wpg)	kinderopvangverblijf (= besloten plaats)	directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)
regels minister VWS over eisen gebruik beschermingsmiddelen en hygiëne bij gastouderopvang in de woning (art. 58r lid 4 Wpg)	woning (= besloten plaats)	directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 Wpg)

verbod om een ander te verplichten tot het gebruik van digitale middelen voor bron- en contactonderzoek (art. 58v lid 2 Wpg)	overal	- IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) - door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	- boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) - door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	-	hechtenis max 6 maanden of geldboete max € 8.700 (art. 68bis lid 3 Wpg)